

DOLARIZACIÓN

LA EXPERIENCIA ECUATORIANA
ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Juan José Santiago Mejía Alvarado
Rolando Villavicencio Santillán

EDITORIAL ULVR
COPIA NO COMERCIAL
EDITORIAL ULVR

DOLARIZACIÓN

LA EXPERIENCIA ECUATORIANA
ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Juan José Santiago Mejía Alvarado
Rolando Villavicencio Santillán

Dolarización. La experiencia ecuatoriana. Economía y Sociedad.

Mg. Juan José Santiago Mejía Alvarado¹

PhD. Washington Rolando Villavicencio Santillán²

¹El autor ejerció la calidad de docente de la Universidad Laica VICENTE ROCAFUERTE de Guayaquil, durante la elaboración de la obra.

²El autor ejerce la calidad de docente de la Universidad Laica VICENTE ROCAFUERTE de Guayaquil.

El libro *Dolarización. La experiencia ecuatoriana. Economía y Sociedad*, fue arbitrado por la editorial ManglarEditores (www.manglaeditores.com), bajo la metodología double-blind peer review.

De esta edición:

Universidad Laica VICENTE ROCAFUERTE de Guayaquil, ULVR © 2020.

Av. de las Américas #70, frente al Cuartel Modelo

Guayaquil, Ecuador

PBX: (00-593-4) 259-6500

www.ulvr.edu.ec

Editado por:



edilaica@ulvr.edu.ec

Av. de las Américas #70, frente al Cuartel Modelo

Guayaquil, Ecuador

PBX: (00-593-4) 259-6500, extensión 195

Dolarización. La experiencia ecuatoriana. Economía y Sociedad.

Fecha de publicación: 20 de octubre de 2020

ISBN: 978-9942-920-77-5

eISBN: 978-9942-920-78-2

Derecho de autor: GYE-011719

Depósito Legal: No. 000299

Tiraje: 100 ejemplares

Diseño y diagramación: Ing. Claudia Morán Barco / cmoranb@ulvr.edu.ec

Portada: Dis. Gráf. Andrés Avilés Zavala / aavileszav@ulvr.edu.ec

El contenido de este libro puede ser utilizado, citando la fuente, de acuerdo a las Normas APA 7a. edición:

Mejía, J. y Villavicencio, W. (2020). *Dolarización. La experiencia ecuatoriana. Economía y Sociedad*. Editorial ULVR.

Consejo Editorial de la Universidad Laica VICENTE ROCAFUERTE de Guayaquil

PhD. Aimara Rodríguez Fernández, Rectora

PhD. Sonia Guerra Iglesias, Vicerrectora Académica de Investigación, Grado y Posgrado

PhD. Rolando Villavicencio Santillán, Vicerrector Administrativo

PhD. Rafael Iturralde Solórzano, Decano de la Facultad de Administración

Mg. Marco Oramas Salcedo, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho

Mg. Georgina Hinojosa Dazza, Decana de la Facultad de Educación

Mg. Alex Salvatierra Espinoza, Decano de la Facultad de Ingeniería, Industria y Construcción

Ing. Com. Alfredo Aguilar Hinojosa, Director del Dpto. MKT y Relaciones Públicas

Econ. Patricia Navarrete Zavala, Coordinadora de la Editorial ULVR

Queda rigurosamente prohibido, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© DRA imágenes tomadas de Internet.

EDITORIAL ULVR
COPIA NO COMERCIAL
EDITORIAL ULVR

Agradecimiento

A mis padres

Juan José S. Mejía Alvarado



A mis padres, hija y compañera AGJL

Rolando Villavicencio Santillán

La moneda es un símbolo muy importante de la soberanía; y a mí me parece que una nación, si quiere seguir siendo nación, necesita tantos símbolos de soberanía como sea posible.

Milton Friedman (Forbes Magazine, mayo 3 de 1999).



Los hombres que manejan la Reserva Federal (...), son meros mortales, que bien pueden sucumbir a las tentaciones de la imprenta monetaria.

(Paul Kugman. The Gold Bug Variations. The gold standard – and the men who love it. En Slate The Dismal Science, noviembre 22 de 1996).



Todas las monedas se basan en tener la seguridad de que el fruto del trabajo “depositado” en ellas será rescatable en cualquier momento. El sector bancario privado tiene un largo historial de no ser confiable en este sentido.

Joseph Stiglitz (Diario El País, julio 13 de 2019).

EDITORIAL ULVR
COPIA NO COMERCIAL
EDITORIAL ULVR



INTRODUCCIÓN

Los modelos de desarrollo que las naciones van adoptando a lo largo de su historia no son fruto del destino ni de la mera casualidad; pero tampoco están supeditados, como muchos suelen suponer, a la decisión soberana, sabia y discrecional que en determinado momento pueda tomar el gobernante de turno. Lo que la historia ha permitido esclarecer es que esos modelos casi siempre se encuentran determinados por la necesidad de cada país de asegurar sus espacios frente a los reajustes de la evolución económica mundial.

Desde luego que todos esos esquemas de crecimiento, y los programas gubernamentales que de ellos se desprenden, para consolidarse, necesitan irse adaptando a las características propias de cada sociedad como son sus recursos naturales, la estructura de su aparato productivo y comercial, o el posicionamiento de sus organizaciones políticas y sociales, entre otras. Las naciones latinoamericanas, desde que emprendieron en sus procesos de descolonización, han debido sujetarse a estos lineamientos para tratar de alcanzar las posiciones más ventajosas dentro de la contienda que se libra día a día en el gran cuadrilátero de la economía y la política internacional. Obviamente que ese también fue el derrotero seguido por el Ecuador desde el inicio de su vida republicana.

En correspondencia con lo mencionado, el supuesto inicial de la presente investigación es que las políticas aplicadas por los sucesivos gobiernos ecuatorianos han estado comúnmente adheridas a las líneas teóricas emanadas desde los grandes núcleos económicos y financieros. En función de esto y como marco metodológico que permita ir abordando el propósito central de este trabajo —que es el del análisis y evaluación del esquema monetario de dolarización en el Ecuador— se ha creído pertinente identificar, en términos absolutos, los principales modelos de desarrollo aplicados en nuestro país, y cotejarlos con los patrones imperantes en su respectivo momento dentro de la esfera regional.

Para ir graduando todo ese espacio que abarca desde la etapa de inserción del Ecuador republicano en el mercado mundial hasta la fase más reciente del proceso de la dolarización, se han fijado como moldes de referencia los siguientes modelos clásicos: el primario exportador, el industrial sustitutivo de importaciones, y el liberal globalizador, a los que hay que añadir la experiencia reformista de principios del siglo XXI. Es lógico imaginar que, en determinados momentos y como parte del continuo reacomodo de las estructuras económicas y políticas, se produjeron hibridaciones y contradicciones entre estos esquemas. Pero, considerando que lo importante es establecer el paradigma dominante dentro de cada etapa, se ha procurado señalar las particularidades más relevantes de cada uno de los programas de gobierno, y contrastar su denominador común con las bases teóricas de los modelos tomados como referencia.

En esa dirección, y como guía técnica para la precisión de los elementos que condujeron a la radical implantación y posterior afianzamiento del dólar como moneda de curso legal en el Ecuador, se han revisado los registros estadísticos más representativos de su comercio externo, y de los sectores fiscal y financiero; así mismo se ha examinado la dinámica de su sector real, así como sus instancias de definición política y social. Se ha buscado apoyo, también, en las observaciones y trabajos efectuados por destacados estudiosos del tema. A partir de ese diagnóstico, se ha procurado determinar los resultados de las políticas de desarrollo y estabilización, las afectaciones a los actores sociales y las perspectivas y alternativas más probables al modelo.

Como derivación de este trabajo, y al tenor de los más recientes sucesos de la vida nacional y de la panorámica mundial se han planteado los posibles escenarios económicos, sociales y políticos a los que, en perspectiva, se vería abocado el país en caso de continuar vigentes el sistema del dólar y el modelo de desarrollo en el cual este ha estado sustentado. Adicionalmente, se plantea la necesidad de elaborar planes alternativos con los que se pueda dar salidas democráticas y equitativas a la crisis económica y social del país.

Como es lógico suponerlo, y reconociendo que muy difícilmente las personas pueden abstraerse de los principios y convicciones que el medio social y su formación académica les han ido incorporando, a medida que se examinan los hechos y procesos se van haciendo constar las cavilaciones personales de los autores que están debidamente respaldadas con los respectivos datos y pruebas y que, desde luego, mantienen el respeto hacia las posiciones no coincidentes.

He aquí, pues, los detalles, análisis y reflexiones que conforman el presente trabajo.

Rolando Villavicencio Santillán

EDITORIAL ULVR
COPIA NO COMERCIAL
EDITORIAL ULVR

EDITORIAL ULVR
COPIA NO COMERCIAL
EDITORIAL ULVR



ÍNDICE

Capítulo 1

Los modelos económicos en el Ecuador

La etapa primario-exportadora en el Ecuador:	
El imperio del gran cacao	19
La industrialización sustitutiva en el Ecuador	31
La etapa neoliberal en el contexto de la globalización	42
Las políticas de flexibilización cambiaria	43
El neoliberalismo y la empresa privada	46
La ineficacia de las políticas libres y flotantes	48

Capítulo 2

El camino hacia la dolarización en el Ecuador

El nuevo orden mundial	65
El temible Fondo Monetario Internacional	65
Los programas fondomonetaristas de estabilización	67
Las nuevas teorías aperturistas como antecedentes de la dolarización en Ecuador	71
La crisis bancaria en el Ecuador	73
La defensa de la dolarización	80
El montaje de la dolarización	84

Capítulo 3

Análisis crítico de la dolarización

Los intereses geopolíticos	91
Las diferencias entre economías desarrolladas y subdesarrolladas	98
La desprotección frente a los desequilibrios externos	103
La pérdida del señoreaje	107

Capítulo 4

Aplicación y resultados de la dolarización en el Ecuador.

Fin y comienzo de lo mismo	113
Despejando el camino de la nueva moneda	116
Las variables económicas en los primeros años de la dolarización: tratando de salir del hoyo	125
Evaluación de la dolarización en su etapa inicial	140

Capítulo 5

la dolarización en la etapa de la revolución ciudadana

El índice inflacionario	149
La capacidad adquisitiva de los ecuatorianos	151
El empleo	158
La producción	159
El sector externo	163
Sector monetario y financiero	166
Sector fiscal y deuda pública.....	168

Capítulo 6

Los desajustes macroeconómicos y el retorno del FMI.

Balance del modelo de desarrollo y de los principales indicadores (2020)	177
Cambiar el modelo de desarrollo	193
Empujar con decisión una alternativa monetaria soberana.....	198
Resumen final.....	202
Referencias.....	204

EDITORIAL ULVR
COPIA NO COMERCIAL
EDITORIAL ULVR

CAPÍTULO 1

Los modelos económicos
en el Ecuador

EDITORIAL ULVR
COPIA NO COMERCIAL
EDITORIAL ULVR



Item	Q1	Q2	Q3	Q4	Annual
Product A	120	150	180	200	650
Product B	80	100	120	140	440
Product C	50	60	70	80	260
Product D	30	40	50	60	180
Product E	20	25	30	35	110



CAPÍTULO 1

Los modelos económicos en el Ecuador

La etapa primario-exportadora en el Ecuador: El imperio del gran cacao

La añeja teoría de las ventajas comparativas, nacida entre los pensadores del libre comercio y del *laissez-faire*, *laissez-passer* (dejar hacer, dejar pasar), plantea que las naciones deben especializar su producción de acuerdo a las condiciones internas de tecnología, recursos naturales y mercado laboral que mayor ventaja o menor desventaja competitiva les otorguen dentro del comercio internacional (Ricardo, 1817/2001). Esta doctrina ha constituido uno de los pilares fundamentales en que se han sustentado los modelos de desarrollo de mayor influencia durante los dos últimos siglos.

Desde principios del siglo XIX, la dinámica del floreciente capitalismo dio lugar a dos grandes grupos de países: por un lado, el exclusivo club de las potencias colonialistas, que pasaron a especializarse en la producción industrial y en las innovaciones tecnológicas; y, por el otro, un numeroso conglomerado de naciones pobres y dependientes a las que, casi por heredad, se les asignó el papel de proveedores de recursos primarios y mano de obra barata (Alvarado, 2012). Bajo ese enfoque, en América Latina, no bien finalizadas las guerras de independencia que plasmaron sobre todo el triunfo del latifundismo criollo sobre el dominio de la metrópoli, las nacientes repúblicas debieron redirigir su producción primaria exportadora, cuyo destino tradicional había sido el reino de España, hacia otros grandes hemisferios del comercio mundial entre los que se destacaron los puertos de entrada de Londres, Hamburgo y, posteriormente, Nueva York.

Ese fue el camino seguido por el Ecuador desde la época de su erección republicana hasta mediados del siglo XX, tiempo durante el cual su producción y sus ventas externas estuvieron concentradas en el sector agro exportador. Tal fue el oficio de *oferentes de materia prima* que dentro del pujante patrón de acumulación capitalista mundial se les imponía a las naciones recién emancipadas del colonialismo. Su propósito: “abaratarse los costos para la industrialización de los países centrales, a través de las importaciones a precios bajos de productos alimentarios para sus crecientes masas de trabajadores industriales y de insumos para sus fábricas” (Acosta, 2001).

En la sierra, donde radicaba la gran mayoría de la población, se siguieron manteniendo los viejos sistemas de tenencia y explotación de la tierra –entre los cuales prevalecía el concertaje– destinados a abastecer los mercados locales, junto con anacrónicas formas de producción textil.

Mientras que, en la costa, fue afirmándose de manera paulatina una especialización de la producción con destino externo, basada en las cada vez más extensas plantaciones de café, tagua y, sobre todo, de cacao, donde se impuso el trabajo semi asalariado, que dio impulso a una numerosa migración desde la sierra hacia la región litoral. Las contradicciones entre los intereses de los grupos tradicionales con los de la innovadora oligarquía comercial dieron lugar a cruentos conflictos regionales que finalmente eran conciliados en aras del beneficio común de la clase dominante¹.

Como derivación subsecuente de aquella emergente etapa de acumulación primaria, durante la segunda mitad del siglo XIX, en nuestro país se fue afianzando un concentrado estamento comercial-financiero, que vinculó su desarrollo al auge del sector cacaotero. Este periodo de impulso al aperturismo comercial, buscó apuntalarse en una serie de reformas tributarias y financieras que apuntaban a remozar el obsoleto sistema colonial, y que

¹Por ejemplo, el diezmo sobre la producción, que se distribuía en dos tercios para la iglesia y un tercio para el fisco, y cuya eliminación provocó fuertes protestas de los terratenientes, fue sustituido por el impuesto del 3 por mil sobre la propiedad para compensar al clero. Esto constituyó un gran alivio para las finanzas de los productores-exportadores, sobre todo de cacao, quienes vieron expandirse sus negocios y trasladar sus utilidades hacia el sector bancario, con el cual se asociaron.

por ello debieron enfrentarse al desagrado de los más conspicuos representantes de la iglesia y de la gran hacienda (Acosta, 2001).

El eje más dinámico e influyente de ese sector *modernista* se radicó en la ciudad de Guayaquil desde donde se dirigía el negocio agro exportable de toda la zona que, por su elevado valor de retorno, hizo florecer grandes fortunas. Ulteriormente, acaudaladas familias de terratenientes, de ascendencia europea, (los Aspiazu, los Puga, los Durán-Ballén, los Seminario) optaron por enlazar sus ocupaciones de agro exportación con la actividad bancaria (Flores, 2015). Al calor del auge comercial, importantes entidades financieras con capacidad emisora se fueron conformando durante la segunda parte del siglo XIX. Entre esos consorcios bancarios se destacó el todopoderoso Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil (1894), presidido por Francisco Urbina Jado, plutócrata de gran influencia en la vida política y financiera de la época, y que en las reseñas literarias ha contado con entusiastas apologistas.

La potestad que tenía la banca privada de emitir dinero en función de sus reservas en oro, y de ser prestataria y a la vez depositaria de los fondos fiscales, le otorgaba un tremendo poder en la implantación de las políticas gubernamentales, entre las que no era prioritaria la integración de la actividad comercial-financiera con el desarrollo de la economía y la sociedad. La moneda nacional originaria, el sucre², creada el 22 de marzo de 1884, luego de una inicial estabilidad, tuvo que afrontar en los años posteriores fuertes presiones devaluatorias ocasionadas por la copiosa emisión inorgánica por parte de los banqueros la que, generalmente, rebasaba con creces su respaldo en oro físico.

Por aquel entonces, cuando no existía todavía el Banco Central del Ecuador, algunas casas bancarias estaban autorizadas a emitir sus propios billetes. Según la ley, podían imprimir papel moneda hasta por el doble de sus reservas en oro. Pero el continuo

²Antes del sucre, en el país circulaban toda una serie de monedas (pesos, doblones, cuños, escudos, onzas, etcétera) vinculadas al sistema de monedas de oro y plata que había sido impuesto por los españoles en Latinoamérica. El sucre nace referenciado con dos estándares monetarios: la unidad de plata, de 22,5 gramos de plata fina, equivalente a un sucre o 5 francos de la Unión Monetaria Latina, y luego, la unidad monetaria de oro, de 732,22 mg de oro fino, equivalente a 10 sucres o 2 chelines de libra esterlina. Se lo fraccionaba en 100 centavos, y se lo ligaba a una familia de monedas como el cóndor, que valía 10 sucres y el doble cóndor, que valía 20 sucres.

incumplimiento de esta norma hizo que el mercado se inundara de dinero sin respaldo, en gran medida porque el Estado ecuatoriano hacia préstamo tras préstamo para financiar su propia operación, y esas cantidades se multiplicaron con la excusa de financiar la guerra contra Carlos Concha, que se había levantado en armas en 1913, intentando revivir el alfarismo (Pérez, 2018).

La banca privada, imbricada con los grandes grupos de exportadores, negociaba con las tasas de redescuento comercial, y maniobraba sobre el tipo de cambio. Sus tenencias en divisas, al valorizarse frente a la moneda nacional y los metales preciosos, le reportaban grandes beneficios lo cual, a su vez, le permitía satisfacer las demandas de crédito de los gobiernos entronizados por ella misma. Ese juego financiero fue deteriorando sistemáticamente el poder adquisitivo de la moneda ecuatoriana lo que obligó a que el sistema de patrón oro que había sido implantado en 1898, y por el cual el sucre se podía cambiar libremente por oro y plata, fuera suspendido temporalmente en 1914. Los justificativos para la decisión fueron detener la caída del valor de la moneda nacional, evitar la fuga de divisas, y prevenir corridas de las reservas bancarias que hubieran perjudicado mucho más al sistema financiero.

Pero, aunque algunos historiadores lo han intentado soslayar, el objetivo de fondo era salvar de la quiebra al Banco Comercial y Agrícola que, para 1920, acumulaba sobre-emisiones por 10 millones de sucres.

La ley de Moratoria [aprobada por Leonidas Plaza para apoyar a la banca] impedía la convertibilidad de papel moneda en oro físico. [Con esta medida, Plaza, favorito de la rancia oligarquía bancaria y comprometido históricamente en el asesinato de Alfaro, devolvía los favores al Banco Comercial y Agrícola que] tenía emitidos 9,650,820 sucres en billetes, y que solo tenía 154,990 sucres en oro físico en sus arcas, es decir el 3,21% de su emisión tenía respaldo legal en oro, mientras el 96,79% restante era emisión inorgánica. (Flores, 2015)

Debido a la adopción de una práctica devaluatoria, durante los primeros años del siglo XX la actividad comercial externa había logrado mantener una relativa solvencia. Pero, con el inicio de la Gran Guerra, se empezaron

a experimentar problemas en la colocación de productos, lo cual causó una debilidad de los flujos financieros hacia el país³. Pero, es en 1921 que se desata una crisis de estancamiento con la fuerte caída del precio internacional del cacao a causa de la sobresaturación de su mercado y la debilidad de la demanda mundial⁴. Como consecuencia de la reducción en la afluencia de divisas hacia el país la actividad comercial perdió competitividad, y la producción interna se vio seriamente afectada.

Ese esquema primario-exportador del Ecuador republicano, signado por la preponderancia de un poder bancario al que ni siquiera la revolución alfarista tuvo el poder ni la voluntad para romperle el espinazo, impidió durante mucho tiempo la ampliación del mercado hacia otros segmentos y el despegue y diversificación de la actividad industrial y tecnológica, dejando en indefensión al país frente a eventos críticos como el del cacao. Desde luego, este ambiente de retraso en relación a las potencias centrales, donde estas instancias de desarrollo ya habían sido alcanzadas desde hace rato, no reflejaban más que las condiciones de acoplamiento del país en el esquema de dependencia internacional donde tenía perfectamente asignada su función de surtidor de bienes agrícolas.

Para tratar de contrarrestar la dura contracción del sector externo y del comercio cacaotero, y como recurso siempre beneficioso para los poseedores de los dólares, durante el gobierno de José Luis Tamayo –ex asesor legal de Urbina Jado– se oficializó una fuerte modificación del tipo de cambio. De 2,25 sucres en que se encontraba el dólar en 1920, ve subir su cotización a 4,27 sucres en 1922 y a 5,40 sucres en 1923. Pero, este desborde devaluatorio, lejos de hacer recuperar las reservas financieras, redujo los recursos del estado dificultándole el cumplimiento de sus compromisos de deuda tanto externa como interna. Al verse impaga, la banca privada optó por cerrarle sus líneas crediticias al gobierno que, en consecuencia, debió aplicar fuertes ajustes presupuestarios.

³Luego de haber ostentado el puesto de primer productor de cacao, con casi la mitad de la cuota mundial, con la irrupción de competidores en Brasil y Costa de Oro, la cuota del Ecuador se reduce al 16% en 1916.

⁴El precio de quintal de cacao en el mercado de New York cayó de 26,70 dólares en 1920 a 5,75 dólares en el año siguiente haciendo que la producción de cacao, que superaba el millón de quintales en 1917, fuera decreciendo paulatinamente hasta niveles de 400,000 quintales en 1926. Durante el periodo 1920 a 1923 las ventas externas del producto caen de 20,23 millones de dólares a 7,5 millones de dólares anuales, y en los años siguiente continuaron descendiendo, manteniéndose en niveles insignificantes durante más de dos décadas. En consecuencia, las exportaciones totales también se vieron seriamente afectadas.

Por su lado, ciertos grupos empresariales que habían declarado su oposición al régimen, presionaban para que se aplique un control de los giros externos y del tipo de cambio⁵. El ambiente nacional era de desempleo, alza de precios, carestía, y abandono social. En medio de él se desata la protesta popular en las calles de Guayaquil que, el 15 de noviembre de 1922, es reprimida sangrientamente por las fuerzas gubernamentales (Ayala, 1993). Invariable ante esta tragedia social, la burguesía exportadora y bancaria siguió compensando las pérdidas en sus actividades empresariales mediante sus acostumbradas maniobras especulativas, sin preocuparse de reformar sus anacrónicos métodos comerciales. La agudización de la crisis generó las condiciones políticas para el triunfo de la Revolución Juliana en 1925.

Dentro de una coyuntura condicionada ideológicamente por el reformismo capitalista y el influjo de la revolución bolchevique, la Junta de Gobierno Provisional, devenida de la asonada militar de julio, implanta importantes cambios en la legislación vigente⁶. Se reestructuró el aparato financiero y comercial del país, debilitando el poder del empresariado mono exportador de la costa, y fortaleciendo a los incipientes grupos pro industriales de la sierra. En la continuación de este proceso, el recién elegido presidente Isidro Ayora determina la creación, en 1927, del Banco Central del Ecuador, institución estatal que nace bajo el asesoramiento de la Misión Kemmerer de Estados Unidos. El recién estrenado banco central, dotado de autoridad emisora, asume la legendaria tarea de dismantelar el antiguo señorío de las oligarquías bancarias y exportadoras.

Luego de la incautación de las reservas en metálico de los bancos emisores, y de la regulación del tipo de cambio, que fijó el precio del sucre en 20 centavos de dólar, la entidad determina la restauración del patrón oro. Paralelamente, el gobierno se asegura de implantar medidas de redistribución del ingreso, se instaura un amplio sistema de protección social, y se promueve una democratización del sistema educativo, todo

⁵Una fracción de banqueros, encabezada por Enrique Baquerizo, Carlos Puig, José Vicente Trujillo, entre otros, críticos de las prebendas del Banco Comercial y Agrícola, se habían declarado en franca oposición al gobierno.

⁶Entre las reformas legales de la Junta se destacan: instauración del descanso dominical, la autonomía universitaria, la cédula de identidad ciudadana, aumento del impuesto a la herencia, regulación de los alquileres de vivienda, los tribunales populares, entre otras.

lo cual le reporta gran popularidad. Y aunque esta etapa reformista no logra –ni tampoco estaba en su esencia– solucionar la atávica injusticia socioeconómica del país, no hay de duda que sus políticas impulsaron grandes avances en el aparato administrativo nacional, y modificaron en buena medida las reglas políticas y económicas que habían estado vigentes hasta ese entonces.

Luis Dillon, Ministro de Hacienda de la Junta de Gobierno instaurada en 1925, y luego Isidro Ayora, presidente provisional nombrado por las Fuerzas Armadas, a más de gestores del Banco Central, fueron los principales precursores de entidades como la Superintendencia de Bancos, la Caja de Pensiones, la Dirección Fiscal Aduanera y Presupuestal, la Contraloría General del Estado, la Dirección General del Tesoro, La Dirección General del Ingreso, de las leyes General de Bancos, de hacienda y de Monedas, etcétera. Para imponerse, toda esta moderna estructura financiera de carácter estatal, debió librar una dura batalla contra el poder casi omnímodo mantenido hasta ese entonces por la banca privada y la oligarquía tradicional. (Paz y Miño, 2002).

Indudablemente que todos estos movimientos de fichas estuvieron siempre supeditados a los reacomodos dentro del escenario capitalista mundial y regional donde Estados Unidos, triunfante y poderoso luego de la I Guerra Mundial, había desplazado la influencia de Gran Bretaña y otras naciones europeas en la zona latinoamericana. Su estrategia apuntaba a consolidar los mercados y modernizar los sistemas financieros de los países bajo su égida, integrándolos a una estructura de capitalismo periférico. Otro factor que acicateaba esta renovación en las estrategias de la potencia capitalista era la inquietante irrupción de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) dentro de la geopolítica mundial.

La búsqueda de nuevos mercados por parte de los consorcios norteamericanos precisaba de una restructuración del achacoso modelo primario exportador, que implicara dentro de las naciones un desplazamiento de la vieja plutocracia local en beneficio de los intereses del capital multinacional modernizante. En el Ecuador, luego del triunfo

liberal de fines del siglo XIX, ya se habían dado los primeros pasos en ese sentido, con la conclusión del ferrocarril que enlazaba el interior con los enclaves comerciales de la costa, la instalación de embrionarias fábricas textiles en el entorno de la capital y una emprendedora burguesía comercial y artesanal en las principales ciudades porteñas. De esa manera se fueron creando las premisas para una reconversión industrial acumulativa cuya misión era incorporar al país dentro del sistema financiero mundial.

El estallido de la Gran Depresión de 1929 en los Estados Unidos, trajo nuevos desequilibrios sobre la economía nacional, desde siempre supeditada a las divisas provenientes de una actividad mono-exportadora concentrada en pocas manos. La caída de los ingresos por comercio exterior, que se sumó a la crónica ausencia de capitales, se tradujo en un fuerte debilitamiento de la balanza comercial y de las reservas fiscales. Ante la creciente iliquidez y la recurrencia de los tenedores de dólares en operaciones especulativas que afectaban aún más el tipo de cambio y azuzaban la inflación, en 1932 el Banco Central decide impulsar medidas radicales, aunque temporales, como la inconvertibilidad del sucre y la incautación sobre un 80% de los fondos en divisas extranjeras. En 1934, el organismo asume la fijación de la cotización cambiaria, y en 1935 se centraliza el sistema de giros. Para consolidar este cerco contra la fuga de capitales, las decisiones del gobierno estuvieron acompañadas de diversos mecanismos de estímulo a la producción interna y de reorganización del sistema de precios.

Merced a estos ajustes estructurales en el manejo económico, y dejada atrás la gran crisis económica, la siguiente década se despliega en Ecuador con un repuntar de su actividad externa que vigoriza su moneda nacional y tranquiliza su economía⁷. Sin embargo, la pugna entre las potencias por el reparto planetario, materializada en la II Guerra Mundial, y las disputas entre los grandes consorcios por controlar espacios geográficos, tienen su versión latinoamericana en el enfrentamiento armado de 1941 entre Ecuador y Perú. Dos transnacionales petroleras, la Royal Dutch Shell (anglo-holandesa) y la Estándar Oil Co. (estadounidense), fundada por

⁷En 1942, el tipo de cambio es modificado por el Banco Central de 15 sucres a 14,40 sucres por dólar, cotización que sigue reduciéndose hasta 1947, en que llega a 13,50 sucres, luego de lo cual vuelve a incrementarse como forma de apoyo al proceso exportador que se inicia por ese entonces.

el magnate John D. Rockefeller, que ya habían cruzado lanzas años atrás en la Guerra del Chaco, se sirven de un antiguo litigio limítrofe entre las dos naciones hermanas para zanjar su rivalidad en el negocio petrolero. En la inmensa selva amazónica, donde es sumamente difícil precisar límites, en 1937 el Ecuador había cedido a la compañía inglesa extensos bloques de explotación petrolera en un territorio que secularmente había sido reclamado como ecuatoriano. La petrolera estadounidense, a la que años antes ya se le había otorgado dicha concesión⁸, encaja el golpe y empieza a mover influencias ante el gobierno peruano para que tome cartas en el asunto.

El gobierno peruano, para quien el espacio conferido por Ecuador a la Shell, violaba su soberanía territorial, decide invadir tierras ecuatorianas. Las tropas peruanas, superiores en número y armamento a las ecuatorianas, traspasan las líneas fronterizas fijadas en 1936 y ocupan varias provincias de la costa, sierra y oriente, llegando hasta las afueras del pujante puerto de Guayaquil. De manera inmediata, la comunidad americana, quien en pleno enfrentamiento del bloque aliado contra el eje fascista veía inconveniente esa fragmentación de la unidad continental, empuja una reunión de alto nivel en Brasil para buscar la finalización del conflicto ecuatoriano-peruano. El protocolo de Paz, Amistad y Límites de Rio de Janeiro, del 29 de enero de 1942, por el cual Perú acepta retirarse de territorio invadido y Ecuador cede a cambio extensos territorios, es firmado por los dos contendientes y garantizado por EEUU, Brasil, Argentina y Chile. Como derivación de este episodio, la Estándar Oil logra finalmente las concesiones por parte del Perú de ricos yacimientos petroleros en la selva amazónica.

Concluida la II Guerra Mundial, y bajo los refrescantes vientos de la reactivación económica mundial y de la acreditada experiencia del modelo keynesiano –que había llevado a la economía estadounidense a una larga etapa de estabilidad–, en el Ecuador empezó a afianzarse un novedoso patrón de desarrollismo industrial, como alternativa al viejo y anquilosado modelo agroexportador.

⁸En 1931, el gobierno ecuatoriano había cedido a la Leonard Exploration (filial de la Estándar Oil) un contrato de exploración petrolera de 2,3 millones de hectáreas; pero seis años más tarde, la dictadura de Federico Páez anula dicho compromiso y firma otro contrato con la Royal Dutch Shell, cediendo casi 10 millones de hectáreas.

Ya desde 1947 una misión del recién creado Fondo Monetario Internacional (FMI) había dispensado una visita al país para promover su propuesta de equilibrio macroeconómico. Por aquella época predominaba en el organismo la visión de la economía de la demanda. Así, la década de los cuarenta finaliza con un notable impulso de la producción y exportación bananera, financiada por capitales extranjeros que instauraron relaciones capitalistas diferentes al del arcaico sistema agro-bancario. Los gobernantes de esa época optaron por sujetarse a los nuevos paradigmas del crecimiento. Galo Plaza Lasso, por ejemplo, pese a pertenecer a una opulenta familia de latifundistas –hijo del ex presidente Leónidas Plaza– supo alinearse con las corrientes desarrollistas, impulsando la tecnificación del agro y fomentando la producción exportable. Se planteó un fortalecimiento del sector financiero, pero desechando las antiguas prácticas de *dinero degradado*, con la finalidad de vigorizar el consumo interno y sentar las bases para un efectivo desarrollo del sector secundario.

La cadena de reuniones que se lleva a cabo durante los años sesenta entre un equipo de investigadores y profesionales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con dirigentes nacionales, propició importantes cambios en los enfoques sobre el desarrollo económico ecuatoriano. Es bajo la inspiración del pensamiento estructuralista –que miraba el acaparamiento del progreso técnico y del capital por parte de los países centrales como una traba para la generación de excedentes, la industrialización y el despegue económico en las naciones de la periferia– que en el Ecuador se instaura un esquema que promueve la generación de valor agregado en la producción interna. Con el patrocinio estatal su misión en el mediano plazo era implantar una sustitución sostenible y rentable de las tradicionales importaciones por producción industrial interna que, al mismo tiempo, aportará capacidad de provisión tecnológica en el sector externo.

Se configura así la imagen de una especie de ‘círculo virtuoso del desarrollo’: se favorece la penetración del progreso técnico en la agricultura lo que aumentará la productividad de alta proporción de la población activa; (así) se liberará mano de obra agrícola que podrá trasladarse a la industria coincidiendo con las mayores

demandas de su expansión; la transferencia relativa de mano de obra a sectores de más alta productividad aumentará la del conjunto, lo que significa mayor crecimiento del ingreso y nuevos estímulos de expansión. Pero esto no puede sostenerse en un cuadro de funcionamiento libre de la economía. De ahí que, en esta concepción, el centro de preocupación de la política económica (...) [debe enfatizar] en proposiciones ‘intervencionistas’ que permitan y faciliten el funcionamiento de ese proceso de absorción técnica y modificaciones estructurales. (Vuskovich, 1986).

Tabla 1. Exportaciones ecuatorianas (miles de dólares)

Año	Totales	Petroleras			No petroleras							
		Total	Crudo	Der.	Total	Parcial	Banano	Café	Cacao	No tradicionales		
1927	19.196	1.051	1.051	–	18.145	8.700	144	1.192	–	7.364	–	9.445
1928	19.669	2.327	2.327	–	17.342	9.492	143	3.441	–	5.907	–	7.851
1929	17.059	3.004	3.004	–	14.055	6.680	133	2.320	–	4.226	–	7.375
1930	15.970	3.128	3.128	–	12.842	6.293	154	1.505	–	4.634	–	6.549
1931	11.198	3.127	3.127	–	8.071	3.691	91	1.174	–	2.426	–	4.380
1932	8.306	2.438	2.438	–	5.868	3.477	40	1.432	–	2.005	–	2.391
1933	7.380	1.911	1.911	–	5.469	2.458	55	938	–	1.466	–	3.011
1934	10.047	1.195	1.195	–	8.852	6.005	258	2.482	–	3.265	–	2.847
1935	10.738	1.405	1.405	–	9.333	4.080	303	1.430	–	2.348	–	5.253
1936	13.908	1.280	1.280	–	12.628	5.169	186	1.925	–	3.059	–	7.459
1937	14.060	1.884	1.884	–	12.176	7.299	517	2.238	–	4.544	–	4.877
1938	11.967	1.866	1.866	–	10.101	4.735	563	1.245	–	2.927	–	5.366
1939	11.268	1.687	1.687	–	9.581	4.084	483	1.049	–	2.552	–	5.497
1940	10.463	1.550	1.550	–	8.913	3.339	413	1.048	–	1.878	–	5.574
1941	13.313	895	895	–	12.418	3.928	291	1.489	–	2.148	–	8.490
1942	20.753	1.725	1.725	–	19.028	4.077	208	1.160	–	2.708	–	14.951
1943	27.880	1.688	1.688	–	26.192	6.180	154	2.353	–	3.673	–	20.012
1944	33.259	2.052	2.052	–	31.207	5.639	135	2.527	–	2.978	–	25.568
1945	27.745	2.082	2.082	–	25.663	6.629	211	2.486	–	3.932	–	19.034
1946	40.084	1.352	1.352	–	38.732	8.723	551	2.580	–	5.592	–	30.009
1947	46.258	1.178	1.178	–	45.080	20.101	1.730	3.830	–	14.541	–	24.979
1948	49.025	1.937	1.937	–	47.088	23.226	2.761	7.138	–	13.327	–	23.862
1949	31.378	1.246	1.246	–	30.132	19.214	4.944	5.439	–	8.831	–	10.918
1950	64.243	1.352	1.352	–	62.891	45.103	7.854	18.872	–	18.377	–	17.788
1951	52.160	1.382	1.382	–	50.778	44.891	11.252	15.810	–	17.829	–	5.887
1952	76.702	990	990	–	75.712	58.570	21.380	20.147	–	17.043	–	17.143
1953	72.698	1.568	1.568	–	71.130	58.093	23.674	18.862	–	15.557	–	13.037
1954	100.219	1.495	1.495	–	98.724	89.379	27.671	27.571	–	34.137	–	9.345

Fuente: BCE (2017).

Tabla 2. Balanza Comercial del Ecuador. (miles de dólares)1927–1969

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1927	19.196	11.387	7.809
1928	19.669	16.519	3.150
1929	17.059	16.866	193
1930	15.970	12.670	3.300
1931	11.198	8.728	2.470
1932	8.306	6.176	2.130
1933	7.380	5.355	2.025
1934	10.047	7.536	2.511
1935	10.738	9.566	1.172
1936	13.908	11.419	2.489
1937	14.060	11.967	2.093
1938	11.967	11.052	915
1939	11.268	10.190	1.078
1940	10.463	11.117	-654
1941	13.313	9.344	3.969
1942	20.753	13.413	7.340
1943	27.880	15.461	12.419
1944	33.259	23.037	10.222
1945	27.745	23.761	3.984
1946	40.084	30.685	9.399
1947	46.258	44.775	1.483
1948	49.025	42.084	6.941
1949	31.378	40.896	-9.518
1950	64.243	41.460	22.603
1951	52.160	55.033	-2.873
1952	76.702	56.538	20.164
1953	72.698	72.751	-53
1954	100.219	86.045	14.174
1955	89.861	89.663	198
1956	94.430	80.168	14.262
1957	98.636	91.880	6.756
1958	96.382	87.243	9.139
1959	97.245	92.164	5.081
1960	102.561	102.202	359
1961	96.647	100.784	-4.137
1962	116.917	97.776	19.141
1963	131.215	110.531	20.684
1964	130.364	138.159	-7.795
1965	133.790	165.465	-31.675
1966	147.499	174.129	-26.630
1967	166.036	214.210	-48.174
1968	176.559	255.465	-78.906
1969	151.886	241.838	-89.952

Fuente: (BCE, 2017).

La industrialización sustitutiva en el Ecuador

El sistema libremercadista vigente por tanto tiempo en Ecuador había provocado desequilibrios sistémicos traducidos en desfavorables relaciones de intercambio comercial, inestabilidad de las reservas monetarias, endeble competitividad, altos intereses, déficit fiscal, entre otros. Se hacía indispensable, pues, la regulación de esas inestabilidades mediante un estamento con suficiente poder y que creara consensos sociales. Y ese no podía ser otro que el poder estatal, como eje de desarrollo industrial, que había ya asumido ese importante rol en otros países. Las tesis del Estado de bienestar, que por aquellos tiempos ganaban terreno, destacaban el rol activo del sector público para alcanzar los objetivos comunes de crecimiento económico y bienestar social (Pico, 1987).

A nivel continental, bajo las nuevas condiciones de expansión de inversiones, propia de la era de la posguerra y de la Guerra Fría, se había planteado la necesidad de una instancia de reordenamiento económico que permitiera al capital internacional instalar centros operativos y comerciales en el propio seno de las economías nacionales. Para posibilitar aquello, se hacía necesario que en estas se diera un fortalecimiento de su aparato industrial y tecnológico, y de una decidida incorporación al mercado de masas poblacionales rurales que estarían aportando al proceso con un tonificante consumo y con cuantiosa mano de obra barata. De manera que, continuando los cambios iniciados con la revolución juliana, desde mediados de los años cincuenta y durante los sesenta, el país fue adecuando su tronco jurídico, político y administrativo a los requerimientos del floreciente esquema de desarrollo⁹.

El buen rendimiento de algunos productos primarios como el banano, el café y el cacao colaboró con el fortalecimiento de la demanda interna, preparando el inicio de la etapa de industrialización sustitutiva. En el gobierno de Galo Plaza Lasso se impulsó una tecnificación de la agricultura y se optimizó el uso del suelo. Bajo el impulso de la

⁹En 1954 se forma la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, que luego se llamaría CONADE, que junto con otros nuevos organismos públicos marcarían el fortalecimiento del sector estatal. Entre 1964 y 1965 se aprueba la Ley de Fomento Turístico y se crea el IERAC. En 1964 se instaura la primera Reforma Agraria, para empujar una modernización de la producción hacendaria.

producción bananera el PIB experimentó un fortalecimiento y las exportaciones se duplicaron de 1948 a 1952, sin necesidad de revaluar el dólar que se mantuvo en 17 sucres. Pero, la tradicional concentración e ineficacia del aparato productivo, en manos de la burguesía urbano-industrial, obstaculizaba el crecimiento pleno del sector secundario. Además, la subsistencia de un mercado cambiario de no intervención, donde la divisa de la calle se cotizaba por encima del precio oficial, dejaba un margen para prácticas especulativas que desajustaban el tipo de cambio y espoleaban la inflación.

El deterioro de los indicadores externos y las tribulaciones fiscales habían llevado al país, durante los años sesenta, a recurrir por ayuda ante el Fondo Monetario Internacional de quien se logra obtener una serie de créditos moderados destinados a aliviar la exangüe caja fiscal. Con todo, al empezar la década de los setenta, el panorama financiero adquiere un mejor semblante al hacerse público el descubrimiento en el oriente de yacimientos petroleros explotables los que –y solo entre 1970 y 1974– lograron atraer capitales para prospección y explotación por más de 350 millones de dólares. Se iniciaba la década petrolera en el Ecuador.

En febrero de 1972, es derrocado el cinco veces presidente José María Velasco Ibarra y se instaura un régimen autodenominado como “nacionalista y revolucionario”, presidido por el General Guillermo Rodríguez Lara. Casi al mismo tiempo arrancan con fuerza las exportaciones de crudo, que en el siguiente año se fortifican aún más con el alza de su precio internacional. Para aprovechar esta coyuntura, el gobierno decide nacionalizar la actividad petrolera para lo cual crea la Corporación Estatal Petrolera del Ecuador (luego Petroecuador), y emprende un proceso de compra de las acciones del consorcio Texaco-Gulf, que poseía buena parte de la producción nacional. Adicionalmente el país se integra a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el poderoso cartel que se había creado años atrás, para disputarle el control del negocio de los hidrocarburos a las corporaciones conocidas como las *siete hermanas*. Se construyeron poliductos y terminales para el transporte petrolero. Todas estas acciones, que enfrentaron una dura resistencia de grupos extranjeros y locales, contribuyeron al pujante aumento de los ingresos petroleros, que dieron lugar a importantes transformaciones en las estructuras productivas del país.

Mientras que, al empezar la década de los setenta, las exportaciones petroleras no llegaban ni a los 2 millones de dólares anuales, al comenzar la siguiente década ya alcanzaban los 1,586 millones de dólares. Esto da un fuerte empujón a las exportaciones totales que se incrementaron de 199 millones de dólares a 2,506 millones de dólares durante el mismo lapso; aunque con notorios altibajos, su promedio de crecimiento en el periodo 1972-1980 fue del 24% (figura 1). Así mismo, este boom comercial hizo que el saldo neto de la reserva monetaria internacional creciera fantásticamente durante toda la década (figura 2), aunque después, durante los gobiernos posteriores a la dictadura, se sumió en un profundo estancamiento del que no se recuperó sino hasta los años noventa.

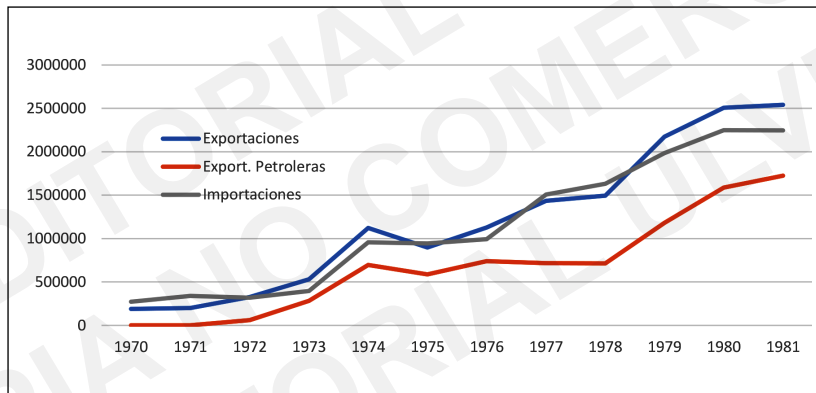


Figura 1. Comercio externo 1970–81 (miles de dólares)
Fuente: BCE (2017).

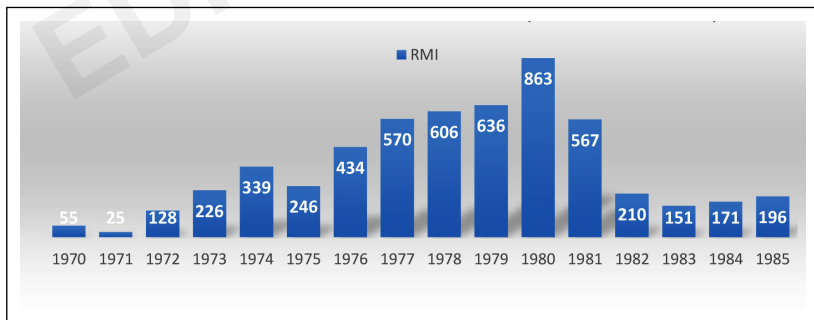


Figura 2. Reserva Monetaria Internacional 1970–1985 (millones de dólares)
Fuente: BCE (2017).

El impresionante crecimiento de las exportaciones brutas aportó en buena medida con el empuje de las tasas de crecimiento del PIB (tanto petrolero como no petrolero) (figura 3). Su promedio de crecimiento durante la década fue de un 8%, que superó el de América Latina y que no se ha vuelto a repetir en el país. Desafortunadamente, el régimen militar, más allá de su grandilocuencia progresista y de su supuesta adhesión a la teoría estructuralista y al modelo industrial sustitutivo de importaciones (ISI), no atinó en reformas que llevaran a un desarrollo estructurado e integral del país. Así, las importaciones, sustentadas en las copiosas divisas ingresadas por venta, en buena parte fueron promovidas hacia el consumo de alta gama de las grupos urbanos altos y medios, en lugar de ser destinadas al fortalecimiento del consumo interno y rural, y a la expansión y diversificación del aparato productivo nacional. El alto ritmo de compras externas hizo que, en algunos momentos de la segunda parte de la era petrolera, la balanza comercial tuviera saldos negativos.

La bonanza fue sistémicamente canalizada en beneficio de las cúpulas empresariales, sin sentar las raíces para un desarrollo democratizado e integral de la nación. Pese a que algunos lo han ubicado en la línea de izquierda, el alineamiento pro occidental del régimen militar en plena

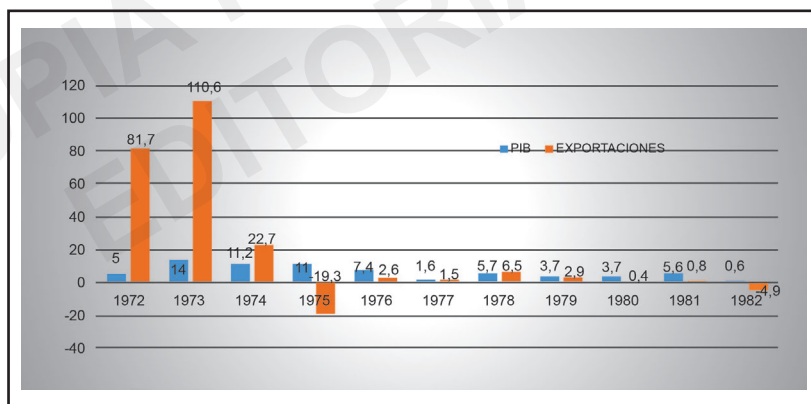


Figura 3. Tasas de crecimiento PIB y exportaciones (base 2007)

Fuente: BCE (2017).

guerra fría se vio expresado en su política represiva y anti laboral, adoptada desde sus inicios, pero, sobre todo, durante la segunda fase de la dictadura militar. La persistencia de las anacrónicas estructuras socioeconómicas del país, propició distorsiones y desigualdades en los programas de reconversión industrial y del desarrollo socioeconómico que, con desenfadados aires populistas, había incorporado la Junta de Planificación Nacional en su plan quinquenal de 1972.

Aunque los sectores mejor ubicados de la producción no petrolera (manufactura, construcción y la minería) se vieron impulsados a ritmos superiores al del PIB no petrolero, el sector agropecuario tuvo tasas de crecimiento mucho más modestas –un 2,5% como promedio– y sin mayor grado cualitativo. En esta nueva etapa del crecimiento se empezaron a evidenciar fallas estructurales, tan propias de una economía como la nuestra, históricamente basada en su débil y atrasado sector primario. Así, la reforma agraria impulsada por el régimen militar había resultado altamente ineficiente en su plan de fomento de la producción agroindustrial, al seguir manteniendo sistemas minifundistas con alta concentración en la propiedad de la tierra, carentes de innovaciones tecnológicas y de apoyo financiero. Así mismo, el plan de créditos subsidiados al sector no cumplió sus objetivos y, por el contrario, contribuyó al clientelismo político y a la desviación de fondos. En consecuencia, ese bajo crecimiento del sector primario, por debajo de la tasa de variación poblacional, provocó el desabastecimiento de productos agrícolas, que debió ser compensado por bienes importados.

A causa de las alentadas ilusiones de empleo, estudios y prosperidad en la ciudad, y del abandono casi deliberado de la zona rural, se generó una enorme corriente migratoria desde el campo a la urbe¹⁰, conformándose un abultado ejército laboral que sobrepasó la capacidad de absorción de mano de obra existente en los centros productivos urbanos. Esta debilidad de la variable empleo trató de ser resuelta por el sector público creando artificiales fuentes de trabajo lo que generó una frondosa e ineficiente burocracia que contribuyó a mermar más los ingresos fiscales y a incrementar el endeudamiento público. A su vez,

¹⁰Mientras en 1962 el 70% de la Población Económicamente Activa PEA se encontraba en el campo y el 30% en la ciudad, para 1982 los porcentajes se habían invertido con el 52% en las ciudades y un 48% en el campo, lo que implicó en ese lapso un crecimiento del 138% en la PEA de las ciudades,

el hacinamiento en zonas marginales de toda esa masa humana llegada desde el campo, huérfana de un apoyo estatal que permitiera mejorar sus condiciones de vida, degeneró en toda una serie de problemas de tipo social (habitacional, sanitario, delincencial, entre otros).

En el plano macroeconómico, la estabilidad cambiaria y la solvencia fiscal, posibilitadas gracias a la gran provisión de petrodólares de aquella década, mantuvieron contenidos los precios al consumidor y el tipo de cambio, pese a las presiones que sobre ellos ejercía el incremento del gasto. La estrategia gubernamental de mantener valorizada la moneda nacional para forzar la importación barata de bienes de capital, insumos para las empresas, y bienes de consumo, sumada a la generosa política de subsidios a los grupos comerciales e industriales, aceleró la concentración del capital en pocas manos.

En la primera mitad de la década petrolera, las necesidades de consumo e inversión fueron sostenidas con el sustancial ingreso de dólares provenientes de las ventas de crudo y de la inversión externa directa. Pero, durante la segunda parte del decenio, correspondiente al mandato del triunvirato militar de Poveda Burbano, Leoro Franco y Durán Arcentales, el financiamiento de dichos gastos tuvo otras características. Por aquella época, la disponibilidad de liquidez en la banca comercial mundial, proveniente de los países petroleros árabes, y la necesidad de los Estados Unidos de reprocessar su debilitada moneda a través de la oferta crediticia, propició en el Ecuador un proceso de endeudamiento externo, tanto del sector público como del privado, que fue conocido como la etapa del *endeudamiento agresivo*.

Como consecuencia de la abundante oferta crediticia del mercado internacional, en el periodo que abarca desde mediados de aquella década hasta inicios de la siguiente, la deuda externa pública del país creció más de diez veces. Más notorio aún fue el incremento de la deuda externa privada, habitualmente ínfima, pero que, durante el periodo mencionado, creció más de treinta veces, llegando a representar casi la cuarta parte de la deuda externa total. Esta política de endeudamiento, que obligó luego a destinar grandes porcentajes del presupuesto fiscal para amortización e intereses, y para librar a la empresa privada de sus

apuros e ineficiencias, vino a constituir otro de los perniciosos lastres que se heredaron de la época petrolera y que contribuyeron a la crisis financiera de los años posteriores: durante las dos últimas décadas del siglo XX el país debió pagar por concepto de servicio de deuda alrededor de 80,000 millones de dólares (tabla 3).

Tabla 3. Deuda Externa Ecuatoriana 1975–1991 (millones de dólares USD)

Periodo	Pública	Privada	Total
1970	229,3	12,2	241,5
1971	248,0	12,8	260,8
1972	324,6	19,3	343,9
1973	366,2	14,2	380,4
1974	377,2	32,8	410,0
1975	456.00	56.20	512.70
1976	635,8	57.30	693.10
1977	1,423.8	89.9	1,263.7
1978	2,478,0	496.20	2,314.2
1979	2.847,8	706,3	3,554.1
1980	3,530.3	1,071.50	4,601.3
1981	4,415.8	1,452.3	5,868.1
1982	5,004.3	1,628.50	6,632.8
1983	6,242.4	1,138.3	7,380.7
1984	7,368.8	227.2	7,596.0
1985	7,955.4	155.3	8,110.7
1986	8,977.5	85.2	9,062.7
1987	10,233.3	102.2	10,335.5
1988	10,535.5	133.3	10,668.8
1989	11,365.9	166.7	11,532.6
1990	12,052.00	170.0	12.222.0
1991	12,629.5	172.4	12,801.9
1992	12,537.0	258.2	12,795.2
1993	13,025.0	605.9	13,630.9
1994	13,757.8	831.6	14,589.4
1995	12,378.9	1,555.1	13,934.0

Fuente: Banco Central Ecuador (2019a, 2019b, 2019c).

Lo que no se puede dejar de anotar, más allá de los problemas que posteriormente causó, es el aporte que el endeudamiento tuvo en el notable crecimiento de la inversión pública y privada durante la primera etapa de la bonanza petrolera, proporcionando bienes de capital, insumos y tecnología para el acelerado incremento de la producción y exportación industrial. La inversión pública, dirigida a apuntalar la actividad empresarial, fue la más dinámica puesto que creció a una tasa promedio del 30% anual mientras que la privada lo hizo a un 12%. El crédito del estado se incrementó en cuatro veces de 1972 a 1976 (tabla 4) impulsando las exportaciones del sector industrial a ritmos incluso más altos que las del crudo¹¹.

Los lineamientos de crecimiento hacia adentro impulsados por el capital internacional y por la corriente *cepalina* de sustitución de importaciones, incluían la activa participación del gobierno en el apuntalamiento de la base económica. Los recursos petroleros administrados por la dictadura estuvieron dirigidos hacia el financiamiento y fortalecimiento de la empresa privada a través de obras de infraestructura, créditos ventajosos, beneficios tributarios, formación de cuadros profesionales, la creación de organismos y programas estatales de apoyo, etcétera (CEPAL, 2000).

Tabla 4. Inversión privada, pública y total (millones de sucres)

	Promedio 1970-72	1972	1973	1974	1975	1976	Promedio 1974-76
Inversión bruta total	7 062	7 731	9 204	12 245	14 299	13 575	13 373
Inversión privada	5 946	5 531	6 149	7 868	9 425	8 499	8 597
Inversión pública	2 016	1 840	3 055	4 377	4 784	5 076	4 776
% Invers. pública/ invers. total	28,5 %	23,8 %	33,1 %	35,7 %	33,5 %	37,4 %	35,7 %

Fuente: Banco Central del Ecuador (1977).

¹¹De 1972 a 1976 el crédito entregado por el Banco Central y el Banco de Fomento al sector privado subió de 3,047 millones de sucres a 12,747 millones de sucres. Toda esta creciente inversión permitió que las exportaciones industriales pasaran de 48 millones de dólares en 1973 a 626 millones de dólares en 1980.

Sustentado en el hecho de ser país productor, se determinaron subsidios a los combustibles y al gas, que en buena parte favorecían a la gran burguesía, y cuyos precios se mantuvieron estables durante toda la década. Este también fue un factor que contribuyó para el sostenimiento del consumo y la dinamización de la economía. Sin embargo, pese a todo este apoyo, pocos años después, cuando las corrientes conducían hacia un sistema más liberal y de predominio del mercado, dichas ayudas fueron calificadas como de *excesivo intervencionismo estatal*, por los mismos beneficiarios de ellas.

Aunque el triunvirato mantuvo la orientación de apoyo estatal para el fomento de la industria local con el fin de reducir la dependencia del exterior, esto no despuntó en un arraigo de la potencialidad exportable del país, ni en la generación propia de valor agregado y tecnológico. Al no estar orientada a una rama industrial específica, se dio lugar a una *falsa industria* que intentó extraer valor agregado de productos semi elaborados como sucedió con los carros *andino* o los electrodomésticos ensamblados en el país, pero cuyos componentes y diseños eran importados. Pese al aumento del consumo, tampoco se logró apuntalar una distribución más equitativa y uniforme del ingreso nacional. Y, por último, los capitales externos de inversión, que habían afluído en los primeros años de la década petrolera, empezaron la remisión de sus utilidades, afectando ásperamente el saldo de la cuenta capital.

La expansión del circulante había duplicado el ingreso per cápita. Pero, mientras las elites tradicionales habían sido las principales usufructuarias de los recursos petroleros –pese a lo cual su aporte a la consolidación del desarrollo nacional fue ínfimo– amplias masas humanas permanecían en su secular marginación. En medio de esta coyuntura del crecimiento, la emergente clase media, siempre propensa a seguir mejorando sus estatus y disfrutar las comodidades del desarrollo científico, había logrado ubicarse en determinados espacios del negocio, el comercio y la administración pública.

Pero, en el gran horizonte social, la persistencia de las desigualdades encendía la llama de la protesta de obreros, profesores e indígenas que, a este gran reparto de los recursos petroleros, tampoco habían

sido invitados. Las políticas del estado benefactor, que Estados Unidos impulsaba para prevenir cualquier forma de intrusión del socialismo soviético en su patio trasero, a duras penas podían contener la creciente insatisfacción de los sectores populares. Afrontado a esta conflictividad social el aparato represivo del estado cumplió su papel de garante del orden constituido, persiguiendo y encarcelando a dirigentes y líderes –siendo uno de los más llamativos el caso de monseñor Leónidas Proaño– y con acciones sangrientas, como fue la matanza de obreros en el Ingenio Aztra (1977), por reclamar mejores condiciones laborales.

Ya desde los años sesenta, análisis de la CEPAL que partían de la constatación empírica del comportamiento del modelo *sustitutivo importador* en los países que más tempranamente lo habían ensayado, habían puesto en evidencia las falencias de aquel, a saber: 1) una expansión consumista que desbordaba los márgenes de crecimiento promedio del producto, del saldo comercial y de la inversión bruta; 2) una modificación drástica de las proporciones urbano–rural trasladando problemas sociales a polos industriales que no se habían preparado para enfrentarlos; 3) carencia de factores que supieran compensar las distorsiones acumulativas del modelo, como el ahorro, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF), la generación de tecnología y de valor agregado propios; 4) un sector empresarial que rehuyó fortalecerse frente a la competencia externa y se acostumbró a la venta interna de bienes subsidiados por la sobrevaloración de la moneda nacional, entre otros.

Identificando dicha *insuficiencia dinámica* con la estrechez de los mercados nacionales y con su incompatibilidad ante tecnologías que se desenvuelven en economías de escala, en nuestros países en vías de desarrollo se habían venido impulsando proyectos de integración económica regional (Acuerdo de Cartagena, luego CAN, Mercosur, Caricom), diversificación de exportaciones manufactureras, y de captación de ayuda crediticia externa. Estos esquemas, a trasluz, ya dejaban ver su adhesión con los ocasionales planes del capital transnacional de trasladar sus centros operativos a las diversas regiones del orbe y de asegurar nuevos espacios mercantiles. Pero, concordante con la esencia del viejo ordenamiento mundial, la producción y el

comercio de nuestra región continuaron supeditados a las tecnologías, las estrategias comerciales, los estilos de consumo y los siempre condicionados desembolsos provenientes de los países desarrollados. En el caso del de Ecuador, alineado desde siempre con el comercio, la técnica y las fuentes financieras de los Estados Unidos de América, ninguno de sus gobernantes pudo canalizar ni supo aprovechar dicha alineación para impulsar un desarrollo interno e incluyente¹².

Las notorias insuficiencias del modelo sustitutivo que, por otro lado, ya habían cumplido con la primera parte de su misión de crear ciertas infraestructuras industriales y comerciales en las naciones satélites, propiciaron pocos años después las condiciones para que la tradicional concepción libremercadista se pusiera nuevamente de moda. La crisis de los setenta, con el aumento de los precios petroleros y el derrumbe del patrón oro, avivaba cuestionamientos contra el hasta entonces prevaleciente keynesianismo. Bajo la influencia de afamados economistas de las universidades estadounidenses, toman fuerza nuevas interpretaciones de la economía clásica como la *monetarista*, que confía el equilibrio económico a las fuerzas del mercado, pero, con cierta participación estatal. Durante el último tercio del siglo XX, en el mundo occidental, y particularmente en América Latina, se va asentando el neoliberalismo, versión modernizada del liberalismo clásico, pero siempre subordinada al mercado omnipotente. Así describe Vuskovich (1986) este resurgir ortodoxo en Latinoamérica:

Según ella, hay que asegurar condiciones que garanticen la plena movilidad de los factores productivos (...) hay que desterrar, por lo tanto, todo tratamiento discriminatorio a la inversión externa. Son las leyes del mercado –esta vez las del mercado internacional– las que en último término deben regular los niveles y la composición del intercambio; por lo tanto, debe excluirse toda forma de control directo sobre el comercio y los pagos. La política de comercio exterior debe excluir formas de restricción deliberada de las

¹²Durante los años ochenta, en el Ecuador, aunque fue notorio el aumento del intercambio comercial con los países del Pacto Andino, el 47% de las exportaciones totales siguió dirigido a los Estados Unidos, en tanto que con la Comunidad Europea los envíos solo llegaban al 9%. Las importaciones estuvieron menos concentradas ya que el 35% fue con Estados Unidos, el 22% con el resto del continente, el 19% con la CE, y el 12% con el Japón.

importaciones [impuestos arancelarios]; y la política cambiaría debe limitar su función a la corrección de desniveles entre precios internos o internacionales (...) hay que sostener una libre convertibilidad de monedas y de movimiento de capitales. En tales condiciones, se alcanzarían estructuras “sanas” de comercio exterior y se desarrollarían las exportaciones en consonancia con los requerimientos del crecimiento interno.¹³

La etapa neoliberal en el contexto de la globalización.

La historia latinoamericana del siglo XX nos muestra que el neoliberalismo, encaramándose sobre las falencias de las tesis desarrollistas y/o sustitutivas, y entrelazándose con estas, ya había dado sus primeros pasos entre los años sesenta y setenta en varios países de América del Sur gobernados por regímenes militares de derecha¹⁴. Desde las cúpulas financieras del mundo occidental se desbrozaba el camino para el ingreso de todo el territorio americano a la renaciente etapa de liberalización y globalización. Este fue un proceso apoyado entusiastamente por las clases dirigentes de las naciones latinoamericanas, sempiternamente aliadas y subordinadas a la primera potencia americana y mundial. En los siguientes años casi todos los gobiernos de la región decidieron acogerse al esquema, aunque su ceñimiento al mismo varió de acuerdo a las condiciones políticas de cada país.

El capital multinacional ya no veía con tanta condescendencia el proteccionismo con que los países en vías de desarrollo defendían sus empresas, aun cuando estas fueran subsidiarias locales de las transnacionales. El tradicional esquema de *compartimentalización*, según

¹³En el caso ecuatoriano, durante los años ochenta, aunque fue notorio el aumento del intercambio comercial con los países del Pacto Andino, el 47% de las exportaciones y el 37% de las importaciones siguieron vinculados a los Estados Unidos, mientras con el resto de la región rondaron una quinta parte del comercio.

¹⁴En Argentina las políticas de mercado se bautizan en 1966 con la dictadura de Onganía. Luego de un periodo estatista, toman mayor fuerza en 1973 con el golpe militar de Videla, Massera y Galtieri que se alinea con la escuela de Chicago; el plan económico implantado sume al país en una tremenda inflación con caída del producto que genera protesta social y es reprimida sangrientamente. En Chile el neoliberalismo llega en 1973 con el golpe de Pinochet, que lo afianza mediante un régimen sanguinario y violador de los derechos humanos; al grupo de economistas que elaboró el modelo económico chileno se lo bautizó como los Chicago Boys. En Brasil, luego del golpe militar de Castello Branco en 1964, que con apoyo estadounidense depone a Joao Goulart, las políticas de mercado se hibridaron con las de corte keynesiano. Luego de sus iniciales buenos resultados, el endeudamiento masivo y el gasto fiscal en los años setenta generan una crisis y empobrecimiento general que es traspasada al posterior periodo civil.

el cual la actividad corporativa se constreñía a una constelación de filiales semiautónomas, con estructuras de producción propias, aunque ligadas a la matriz, daba paso al paradigma de aperturismo y libre desplazamiento empresarial. La expansión de las nuevas tecnologías informáticas y comunicacionales rompía las limitaciones geográficas y culturales lo cual planteaba a las grandes corporaciones el reto de asumir su propio papel como rectoras e integradoras de un mundo homogeneizado. Dentro del novedoso sistema de redes de producción y distribución cohesionadas planetariamente, esas empresas podían abastecerse localmente de los insumos necesarios y producir para el mercado local, al mismo tiempo que integrar actividades interdependientes en las distintas regiones.

Desde luego, este reacomodo de la producción global exigía el libre traslado no solo de los bienes y servicios sino también de los factores productivos, métodos de organización e innovaciones tecnológicas. Para facilitar este desenfadado ambiente era necesario que en los países se crearan las condiciones más propicias para el libre comercio y la inversión externa, y que los agregados económicos tuvieran una firme estabilidad. En este acondicionamiento de los países al emergente sistema económico es que los influyentes organismos de las finanzas mundiales, como el FMI y el Banco Mundial, aportan su contingente, exhortando a enfrentar los problemas de crisis e inestabilidad mediante la aplicación de modelos de estabilización macroeconómica basados en *la libre competencia, la disminución del aparato fiscal y el aperturismo cambiario*.

Las políticas de flexibilización cambiaria

El patrón oro es un antiguo sistema monetario que determina que el oro que poseen los bancos centrales pueda ser libremente convertible por dinero a determinada tasa, debido a lo cual aquellos solo pueden emitir circulante de acuerdo al oro guardado en sus bóvedas. En el pasado fue muy utilizado para actuar sobre los precios internos y regular las balanzas comerciales a través de la transferencia de liquidez. Cuando a causa de un incremento de sus precios un país incurre en déficit comercial con otro, puede trasladar su oro a ese país donde hay superávit; así la oferta monetaria disminuye en el país con déficit, lo cual hace abaratar los

precios de sus bienes transables mejorando, en consecuencia, sus ventas externas. En el país con superávit se da un proceso inverso de tal manera que, naturalmente, se llega al equilibrio comercial.

Desde la Gran Depresión, se había determinado la inconveniencia de la restricción de circulante como medio para aliviar los fenómenos recesivos, peor aún en los países de la periferia, dependiente y atrasada (Pico, 1987). Esa prevención de política monetaria, había implicado también la obsolescencia del patrón oro como mecanismo de equilibrio de la balanza comercial. Ulteriormente se fue institucionalizando el uso de la devaluación monetaria como instrumento activo que incentiva a los exportadores y que, consecuentemente, dota de competitividad al sector externo.

Luego de la II Guerra Mundial, las instituciones de *Bretton Woods* decidieron que la responsabilidad de la conversión de oro por divisas la debía tener Estados Unidos, como potencia poseedora de gran parte de las reservas en oro del mundo. Esa capacidad de emitir dinero con costos de impresión ínfimos, mientras que los demás países debían generar valores iguales al valor nominal de sus reservas en dólares, constituyó una gran ventaja para Estados Unidos que, de esa manera, a más del liderazgo político obtenido como vencedor de la guerra, vio incrementar su ya enorme poderío económico. Hacia 1950 el producto de la potencia americana representaba un 60% dentro de los países industrializados, sin embargo, en el marco de la expansión comercial entre los países industrializados, la acelerada reconstrucción de los países golpeados por la guerra, y la fiera competencia entre las multinacionales por conquistar mercados, se produce una inflexión de la competitividad estadounidense. Como lo analiza Fernando Berrocal, este abatimiento de la economía estadounidense en el contexto del denominado Sistema Trilateral, fue causado por “la disparidad en los ritmos de acumulación y crecimiento de la productividad entre los Estados Unidos, Japón y algunos países de la Comunidad Económica Europea” (Berrocal, 2019).

A este fenómeno de esencia económica, se suman otros de carácter geopolítico como lo fue la disolución del sistema colonial en África, Asia y parte de América Latina, que incorpora al Tercer Mundo en la base de las

relaciones internacionales, y la consolidación del bloque socialista que obliga a la potencia líder de occidente a distraer recursos y medios en su lucha por la hegemonía mundial. Como secuela de esto, el desangre del presupuesto estadounidense para financiar su intervención en Vietnam, y la imposibilidad de seguir sustentando los requerimientos de oro, lleva al presidente Nixon en 1971 a abolir el sistema de conversión de dólares por oro. De esa manera los países latinoamericanos, siempre maleables ante los cambios de ruta de la política económica estadounidense, se ven en la obligación de asumir sus propias atribuciones de emisión de moneda y de vigilancia del flujo de divisas por sus fronteras, pero manteniéndose fieles a la lógica del mercado.

Habiendo empezado la década de los ochenta con una crisis de recesión acompañada con inflación (fenómeno al que se bautizó como *estanflación*), la potencia industrial norteamericana decide impulsar una estrategia de alza en las tasas de interés y de reducción en los precios internacionales de las materias primas. Así, ante la fuga de divisas, que buscaban mejores réditos en la banca gringa, los países de economías primarias se vieron impulsados a soltar la herramienta tipo de cambio para intentar contrarrestar la huida de capitales y proteger sus balanzas de pago mediante sucesivas devaluaciones. Pero, por el otro lado, el encarecimiento en las importaciones de insumos y otros bienes básicos para la producción, causó serios problemas en la industria nacional que, como es costumbre, traspasó al consumidor el incremento de sus costos.

Es así como la política estadounidense de traslado de su crisis al resto del mundo contribuyó al resquebrajamiento de las estructuras productivas de los países en desarrollo y al agudizamiento de la conflictividad social en el ya conflictuado continente americano. Ese fue el caso del Ecuador donde, durante los años ochenta, el cumplimiento del servicio de la deuda externa contraída en la anterior etapa del endeudamiento agresivo, empezó a tornarse una carga cada vez más pesada para la caja fiscal y para la asistencia social. En los años subsiguientes, el continuado deterioro de los términos relativos de intercambio, el debilitamiento de la balanza comercial, y los pagos de los compromisos crediticios, quebrantaron la estabilidad macroeconómica en el Ecuador. Por ejemplo, la Reserva Monetaria Internacional (RMI) que hasta 1980 había alcanzado un nivel

récord de 857 millones de dólares –el 7,3%del PIB– se desplomó a niveles ínfimos o negativos, permaneciendo así durante los siguientes años.

Además, el declive de las exportaciones industriales, como manifestación del abandono de la política sustitutiva, unido a la baja generación de ahorro interno, agudizó el problema deficitario en el sector de la producción industrial¹⁵. A estos desajustes, originados en ese empresariado industrial-exportador poco eficiente, rentístico y más preocupado de la materialización de la ganancia y de servirse de los recursos estatales que de dotar de dinámica a su sector, se sumaron la indocilidad de la inflación y el desabastecimiento de productos a causa de la adversidad climática, lo cual tornó más crítica la situación del país. En ese delicado contexto es que se producen las visitas de las misiones técnicas del Fondo Monetario Internacional FMI, con sus consabidas *recetas estabilizadoras* que planteaban una mayor liberalización económica y una decidida reducción del sector público como requisitos para la estabilidad macroeconómica de largo plazo. El modelo neoliberal aceleraba su instalación en el Ecuador (Vuskovich, 1986).

El neoliberalismo y la empresa privada

Ciertos elementos básicos de la visión fondomonetarista, como la eliminación de subsidios a tarifas y bienes energéticos, ya habían tenido que aplicarse en 1981 por el presidente Jaime Roldós, a causa de los gastos por el conflicto de *Paquisha*. Pero es en el gobierno de Osvaldo Hurtado, sucesor presidencial por el trágico fallecimiento de Roldós, que se instaura con entusiasmo el plan de estabilización de los organismos de Washington, puesto como condición para cristalizar los acuerdos *stand by* de cooperación financiera. Mediante dos sucesivas devaluaciones, que llevaron el precio del dólar a 42 sucres, seguidas de un sistema de *minidevaluaciones*, se cumplía la consigna supranacional de motivar las exportaciones a través del incremento del tipo de cambio.

¹⁵Las exportaciones industriales, que a fines de los años setenta bordearon los 400 millones de dólares anuales, se estancaron en cifras de entre 200 a 240 millones desde 1982 hasta 1993; luego repuntaron a 440 millones, aunque dentro del total siguieron siendo inferiores con respecto a los años setenta. El problema es que el sector productivo e industrial no se preocupó de generar sus propias divisas para cubrir sus necesidades de importación, lo que llevo a acumular un déficit que tuvo que ser absorbido por las divisas petroleras.

El objetivo era captar las divisas que tanta falta hacían para cubrir el servicio de la deuda externa y, al mismo tiempo, apuntalar las reservas internacionales.

Paralelamente, el problema del déficit fiscal fue acometido mediante nuevos ajustes al subsidio a los combustibles y a ciertos alimentos, y con un fuerte cercenamiento del gasto en importantes programas sociales. Pero el descenso de la demanda agregada generada por esta política de ajuste, a lo que se sumó la escasez de productos por la afectación climática en las plantaciones agrícolas, repercutieron en un aumento de la inflación y una creciente desvalorización del dinero nacional frente al dólar estadounidense. De esa manera no solo fue el bolsillo de la población el que acusó el impacto de las medidas sino también el margen de ganancias del sector empresarial privado que ante el incremento de sus costos empezó a experimentar dificultades financieras.

Acostumbrados, desde la década petrolera, a recargar sus problemas en el paternalismo estatal, varios empresarios del país, que habían contraído abultadas deudas en dólares y que por el incremento cambiario atravesaban problemas para poder honrarlas, acuden por ayuda ante el presidente Osvaldo Hurtado. Este, respaldado en el argumento de que no se podía abandonar a su suerte a la empresa privada, generadora de empleo y bienestar, decide que el gobierno se haga cargo de sus deudas. Bajo la aquiescencia del FMI que, dentro de los convenios de cooperación económica, había recomendado esa decisión, la deuda de esos empresarios, cuyo monto inicial en 1983 ascendía a 1,569 millones de dólares, fue convertida en sucres y con bajos intereses, aunque debiendo los deudores cubrir el diferencial cambiario por devaluación. Este salvataje empresarial, aprobado con el decreto ejecutivo 2085 del 23 de septiembre de 1983, en la historia se lo conoce como la *sucretización* de la deuda privada

Posteriormente, al advenir el gobierno de Febres Cordero, los ya favorecidos por el decreto de Hurtado recibieron más facilidades al congelárseles el riesgo cambiario, imputándole al estado la pérdida por diferencial. Además, el plazo de pagos de sus ya reducidas deudas fue ampliado de 3 a 7 años; además se les difirió el periodo de gracia de un

año y medio a 4 años y medio. Según el informe de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), creada con decreto ejecutivo 472 de julio de 2007, la *sucretización* le representó al erario público un perjuicio de 4,453 millones de dólares, hasta diciembre de 1994. Cálculos actuales la han estimado en más de 8,000 millones de dólares. Estos valores, ofrendados para sacar de apuros a conspicuos miembros de las oligarquías ecuatorianas¹⁶, significaron, desde luego, duros sacrificios para la población llana, y comprometieron a futuro los recursos financieros del gobierno, siendo uno de los orígenes de los problemas presupuestarios en los siguientes años.

Así, en el presupuesto del gobierno central se abrió un déficit que, agravado por la caída de los precios del barril de crudo de 24 dólares a 12 dólares, obligó a un mayor endeudamiento estatal para poder cubrirlo. Es así como, mientras el endeudamiento privado había bajado abruptamente de 1,628 millones de dólares en 2002 a 227 millones de dólares en 1984, la deuda pública externa creció de 6,242 millones en 1983 a 9,760 millones de dólares en 1987, un acumulado del 56,3% en 4 años. La deuda pública interna, en el periodo 1983–87 creció 2,8 veces, de 38,000 millones de sucres a 105,000 millones de sucres. Por otro lado, el tipo de cambio, que durante la década anterior había tenido una estabilidad casi incommovible, dentro del nuevo ambiente de liberalidad y en medio de la demanda cada vez mayor de dólares adquirió una inercia alcista que ya no se detuvo sino hasta que en el nuevo siglo se eliminó la moneda nacional. Los precios, que se habían mantenido estables en la década anterior, fueron conformando una espiral inflacionaria que, siguiendo el ritmo de las devaluaciones, fue mermando persistentemente el poder adquisitivo de la gente.

La ineficacia de las políticas libres y flotantes

La crisis fiscal y de balanza de pagos apremiaba. De manera que, habiendo asumido como presidente del país el ingeniero mecánico León Febres-Cordero, vieja figura de la derecha política y antiguo representante de las Cámaras de la Producción, la fórmula que este decide

¹⁶Según la CAIC, entre las empresas favorecidas con la sucretización estuvieron Mavesa, Artepráctico, y los bancos del Pacífico, Guayaquil, Progreso, Pichincha, etc. Entre los personajes beneficiados constan Alberto Dahik, Fernando Aspiazú, Roberto Dunn, Gonzalo Córdova, entre otros.

escoger para enderezar al país no podía ser otra que la del liberalismo fondomonetarista, que de alguna manera ya había sido ensayada por su antecesor. Así, el bienio 1984-1985 ve desplegarse toda una política de ajustes pragmáticos y liberales, aunque no tan novedosa, que incluyó incrementos de tarifas públicas, devaluaciones parciales, limitaciones salariales, gasto social restringido, circunspección de la gestión estatal, entre otras.

Pero la economía no respondía, por lo que el gobierno decide echar toda la carne a la parrilla. Así el proyecto neoliberal alcanza su plena eclosión en agosto de 1986 con las medidas de *desincautación* del tipo de cambio (exceptuando en las divisas de operaciones petroleras y de crédito), y de flotación de las tasas de interés, por las cuales las herramientas cambiaria y financiera quedaban al albedrío de la oferta y la demanda. Con esta *dupleta* se estaba cumpliendo a cabalidad con las instrucciones provenientes de los alcoces financieros de entregar sin rodeos la economía al mercado emancipado. El ministro de la economía era Alberto Dahik, economista que llegaba del norte a ensayar las tesis de Princeton y Chicago, y que, por aquel entonces, aún no se había enemistado con el presidente Febres-Cordero.

Obviamente, con la negociación de las divisas entregada a los exportadores y empresarios, el precio del dólar se disparó de 96 sucres a 147 sucres al finalizar 1986, una devaluación del 53% que dio propulsión a la escalada alcista de los años siguientes (de 1986 a 1991 el dólar pasó de 147 sucres a 1,300 sucres). Por el lado de las tasas de interés se anuló su tope máximo para operaciones de crédito, pólizas de acumulación y otras inversiones bancarias, dejando que dichas tasas sean fijadas por los agentes financieros. Los grandes beneficiarios de estas medidas fueron los grupos monopólicos de exportadores y comerciantes, cuyas ganancias estuvieron en relación a los porcentajes de devaluación, y los banqueros, cuyas utilidades aumentaron al ritmo del aumento de las tasas activas.

De manera que el periodo de 1981 a 1988 estuvo caracterizado por el predominio del modelo liberal monetarista, orientado siempre a promover la actividad económica mediante facilidades y ayudas del

estado a la empresa privada. Sin embargo, pese a la fidelidad con que los gobiernos de Hurtado y Febres-Cordero procuraron ceñirse al esquema, sus expectativas y proposiciones de reanimación del sector externo y de fortalecimiento del sistema financiero, no se vieron correspondidas con un mejoramiento de las cifras macroeconómicas. Así, la estrategia de dar aliciente a las exportaciones mediante un tipo de cambio *desincautado* o liberado que, según la teoría, debería dotar de competitividad a las ventas externas, no solo que no cumplió su propósito, sino que, por el contrario, en los años que sucedieron a las medidas, las exportaciones sufrieron una embarazosa paralización (para 1990 seguían por debajo de los montos de 1985).

Aunque el método de medición actual del banco central, con base en dólares del 2007, presenta una contracción muy leve del PIB (-0.3%) en 1987, año posterior al de las medidas y el más propicio para evaluarlas, lo cierto es que medido en valores nominales presentes –con los precios en sucres de ese año– ese indicador muestra un desplome del 6%. (Algo similar ocurre con los demás indicadores cuyas variaciones y breñas quedan suavizadas bajo la actual óptica de medición del banco central pero que, en cambio, si quedan evidenciadas cuando se las presenta en valores nominales corrientes). Y la balanza comercial de 1987 también presenta un saldo negativo, afectada por el derrumbe del 8,2% en las exportaciones. Desde luego que en este análisis sobre la caída de las ventas externas no hay como soslayar el terremoto de agosto de 1987 que redujo las ventas del crudo, afectando la balanza comercial y contribuyendo al desplome del 54.7% en el PIB petrolero. De todas maneras, esto no puede ser pretexto para desconocer que antes del sismo ya las ventas petroleras y las exportaciones totales se encontraban a la baja, y que los demás indicadores estaban maltrechos. Vale puntualizar que la rápida reanimación de la producción petrolera en 1998 incidió en un impulso de la tasa del PIB a un 10.5% aunque, luego de este alentar que sigue a todo desmayo, el índice retornó a sus modestos registros.

Para mayores pruebas sobre la ineffectividad de la liberación del precio de las divisas, la balanza no petrolera fue negativa durante 1987 (\$600 millones), pese al supuesto impulso que la escalada del tipo de cambio debía proporcionar a las ventas externas, manteniéndose deficitaria

durante los siguientes años. Aquello repercutió en un mediocre rendimiento de las exportaciones totales que, con el aumento de las ventas y los precios del crudo, recién empiezan a recuperarse en 1990, pero sin superar los niveles de 1985 (figura 4). Lo que sí logró la política cambiaria liberada hacia arriba fue la caída de las importaciones, lo cual explica los saldos positivos en la balanza comercial. Desde luego, eso no es lo ideal en la estructura del comercio internacional pues un superávit no debe depender de importaciones bajas sino de exportaciones robustas. La praxis comercial indica que la caída de las compras externas afecta los costos del sector industrial, la incorporación de nuevas tecnologías y el acceso del ciudadano a los productos extranjeros.

En cuanto a la flotación de las tasas de interés el planteamiento era que, al no estar atadas a la regulación estatal, la mano invisible del mercado las equilibrara, incrementando las tasas pasivas para la promoción del ahorro, y disminuyendo las activas en provecho de la inversión productiva (figura 5). Este loable propósito también se vio frustrado por la lógica rentista del sistema que, por el contrario, tiende a incrementar los tipos de interés, buscando engrosar la ganancia de los dueños del capital, y a disminuir la tasa que se paga a los ahorristas. En concreto, la

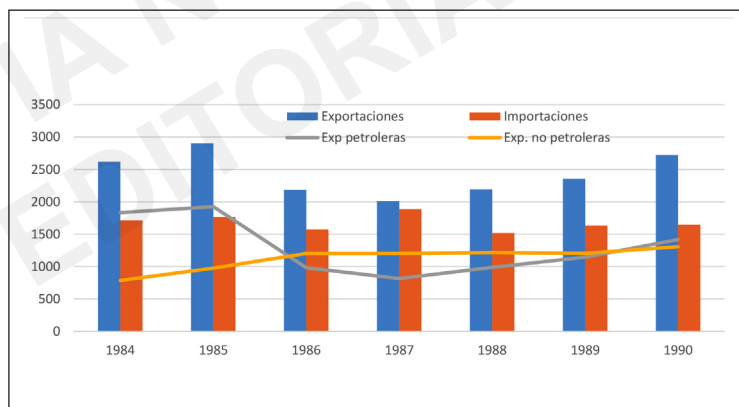


Figura 4. Importaciones y exportaciones petroleras y no petroleras (millones de dólares)
Fuente: BCE (2017).

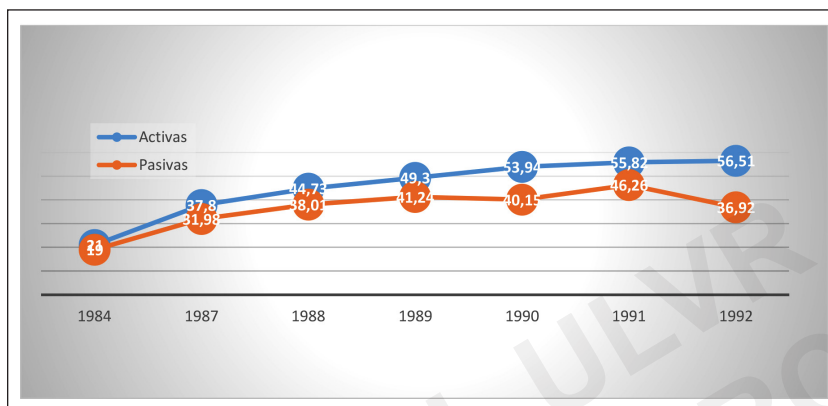


Figura 5. Tasas de interés (libre contratación en sucres, 30 a 83 días en banca privada, a dic.)
Fuente. BCE (2017).

flotación provocó el abandono de la anterior estabilidad de las tasas legal y máxima convencional, que fueron ampliamente rebasadas por las de libre contratación. El margen de intermediación o *spread* (la diferencia entre activas y pasivas) fue aumentando al ritmo del incremento de las tasas: en operaciones de libre contratación a corto plazo, por ejemplo, de 6 puntos que estaba en 1987 se amplió a casi 14 puntos en 1990 y a 20 puntos en 1992, con caída de las pasivas, incrementando los costos del crédito para inversión, y desestimulando el ahorro en sucres, lo cual terminó afectando la generación de inversión productiva y las fuentes de trabajo.

Todos estos elementos fueron configurando una constante de estancamiento económico que proyectaron sombras sobre el panorama nacional. De manera parecida a lo ocurrido en el resto de América Latina, el programa neoliberal ensayado en el Ecuador provocó lo que en los textos sobre economía se conoce como la *década perdida*. Indicadores sociales como los niveles de desempleo y de pobreza se vieron francamente menguados con relación a la década anterior. Desde

luego, lo que si promovieron esos botones de política ortodoxa fue la especulación y el negocio rápido por parte de los grupos de financistas y poseedores de divisas que con esas soluciones de mercado acopiaron pingues ganancias. El reconocimiento del fracaso de las medidas lo hizo tácitamente el mismo gobierno de Febres-Cordero cuando, frente a sus pobres resultados, se vio en la obligación de revisarlas, aunque endosando la culpa de su fracaso a *la incomprensión de sectores de la oposición* o a la voracidad de *ciertos malos hombres de empresa*.

El gobierno de Rodrigo Borja, identificado con el socialismo democrático internacional, despertó entre algunos las expectativas de una ruptura con el modelo libremercadista. En ese sentido se llevaron a cabo varias acciones sociales como el plan de alfabetización, impulso a la producción alimentaria y relleno en asentamientos populares. En lo económico, y tratando de marcar distancias con el programa fondomonetarista del gobierno anterior, se aprobaron controles sobre la asignación de las divisas y sobre el margen de los intereses, y modificaciones tributarias para tratar de incrementar las recaudaciones.

Pero, este amague reformista, de ninguna manera constituyó una emancipación de las consignas supranacionales proclives al mercado. Abocado a un paulatino debilitamiento fiscal, se incrementaron los precios de los combustibles y de la energía eléctrica; y para tratar de contener la acelerada inflación, que en 1989 alcanzó el 75%, se optó por limitar el circulante, mediante restricciones tanto al crédito público como al privado, así como al encaje en el banco central. En lo referente al tipo de cambio, para cortar la fuga de divisas se optó por la fórmula de dejarlo flotar bajo un sistema gradual de minidevaluaciones y de restricción de las importaciones mediante el depósito previo. En concreto, un plan económico no tan diferente al de regímenes anteriores por lo que los resultados, obviamente, tampoco fueron tan diferentes: un déficit fiscal global persistente, un endeudamiento público creciente, una altísima inflación que se devoró el aumento de los sueldos, una caída del consumo y un crecimiento mediocre del producto.

El gobierno de Duran Ballén-Dahik, que se posesionó en 1992, consecuente con el credo conservador de sus mandatarios, hizo suyos

los postulados del Consenso de Washington (1989) constituidos por una serie de reformas liberalizantes y de aperturismo al capital foráneo. Para enfrentar los problemas centrales del endeudamiento y déficit fiscal, la inicial estrategia fue tratar de darle estabilidad al dólar que, bajo el impulso de las sucesivas macro y micro devaluaciones de los anteriores gobiernos, había llevado el dólar del mercado libre de 500 sucres en 1988 a 1,846 sucres en 1992, con los consecuentes efectos del desboque de la inflación que en ese año marco un 54%. Es así como, en consonancia con la tradicional visión de manejo cambiario, se aprueba un macroajuste del 400% para la compra en el mercado oficial –indexándolo al mercado de intervención– con el que se compensaba el rezago cambiario de cuatro años; así mismo se adoptó un mecanismo de banda cambiaria, con “piso y techo” fijado de acuerdo al influjo de la oferta y la demanda, pero con un lastre nominal del tipo de cambio.

En la misma nomenclatura se determinó una política de tasas de interés liberadas –soltando el margen fijo entre activas y pasivas, algo que ya se había hecho con Febres Cordero– y de permisividad en la cuenta capital, para tratar de atraer nuevas inversiones, aunque fueran de carácter cortoplacista. El propósito era fortalecer las reservas internacionales y moderar las inestabilidades cambiarias e inflacionarias. Así, mediante un plan fiscal, que insistía en la estrategia de desvirtuar y restringir la gestión estatal, se acentuó la austeridad en el gasto social y en la política salarial, se ratificó la revisión de tarifas y precios subsidiados, y se emprendió en una decidida desinversión de las empresas públicas, tarea a cargo del naciente Consejo Nacional de Modernización (CONAM). En síntesis, se repetía la política anti inflacionaria de limitación al gasto público, de restricción al consumo, y de apoyo absoluto a todo capital que quisiera probar suerte en el país.

Preocupado por la enorme carga que sobre el sector fiscal representaba la deuda externa –lo que le reducía su evaluación entre las calificadoras de riesgo– en 1994 se decidió una reestructuración de la deuda comercial en el marco del *Plan Brady*. Bajo ese plan se canjearon títulos de deuda ecuatoriana antigua por los *bond treasure* de Estados Unidos, adquiridos por nuestro país con préstamos a pagarse en 30 años. En esencia, otro salvataje empresarial al estilo neoliberal, pero ahora a los acreedores

extranjeros a quienes se les reemplazó sus devaluados papeles de deuda (cuyo valor real había caído hasta el 15% de su valor nominal) por títulos frescos y respaldados por el tesoro estadounidense. Para colmo, al comprometerse el gobierno a no volver a intentar recomprar esa deuda a su valor real, varios bancos empezaron a vender sus nuevos bonos con descuentos de lo cual se aprovecharon varios especuladores para adquirirlos en el mercado y tener garantizados sus altos intereses durante largo tiempo.

Con el propósito de presentar la sonrisa más seductora ante a los capitales que recorren el mundo buscando plazas de inversión, se promovió todo un cuerpo de leyes y normas para revitalizar el mercado de valores, impulsar las inversiones, y abrir el sistema para el libre desenvolvimiento del negocio bancario. Como para ello era necesario contar con el apoyo del aparato institucional del país, se recurrió a un manejo turbio, plagado de favores a asambleístas, cohecho a funcionarios y a toda la cofradía ligada al poder lo cual, a la postre, desembocó en el escándalo de los gastos reservados, y en la vergonzosa fuga del país del vicepresidente Alberto Dahik, principal implicado en el caso¹⁷. Como ya revisaremos con más detenimiento, en este ambiente de desenfado empresarial y corruptela política se crearon los elementos tóxicos que años más tarde generarían la peor crisis bancaria de la historia nacional y la degradación de la moneda nacional. De allí a dolarizar la economía solo hubo medio paso.

Si la estabilidad macroeconómica y la reactivación del aparato productivo de un país dependieran de la fidelidad con que su gobierno cumple la receta fondomonetarista, en el Ecuador hace rato que se debería haber superado la crisis. Y es que de lo que nadie puede acusar al régimen de Duran Ballén es de haberse resistido ante las prescripciones de los médicos brujos de las academias y entidades financieras del norte industrializado. No en vano el mentor económico del gobierno había

¹⁷ En 1995 Dahik debió enfrentar un juicio por enriquecimiento ilícito. Sus acusadores, Juan José Castelló, Frank Vargas Pazzos, y varios diputados del partido Social Cristiano –al que había servido en el gobierno de Febres Cordero– le acusaron de haber guardado los fondos reservados de la vicepresidencia en una cuenta personal, utilizándolos para comprar una radioemisora y hacer arreglos lujosos en su mansión. De esos fondos devolvió una parte. Después de ser absuelto en el Congreso por la abstención del Partido Roldosista, el presidente de la Corte de Justicia, Carlos Solórzano, le giró una orden de captura por lo cual Dahik tuvo que fugar del país en un avión privado. Años más tarde fue indultado por el presidente Rafael Correa.

sido el vicepresidente Dahik, ya estrenado en el programa neoliberal de 1986, de resultados poco gratos para el país, pero de excelentes réditos para los tenedores de divisas. Sin embargo, la economía ecuatoriana, que supuestamente debía ya responder a la dura terapia de ajustes macroeconómicos, por el contrario, durante el gobierno de Duran Ballén vio complicarse su cuadro clínico: desde 1993, pese a haberse liberado el tipo de cambio, la balanza comercial tiende a debilitarse aumentando el déficit de la cuenta corriente; el déficit presupuestario global se mantiene, tornando negativo el primario desde 1995¹⁸; la inflación siguió registrando altos porcentajes, aunque suavizándose desde 1994; y el producto mantuvo su comportamiento anodino durante todo el periodo de gobierno.

En realidad, en ese gobierno y en los gobiernos posteriores, más allá de la retórica populista de algunos, no surgió nunca una idea o propuesta de desarrollo novedosa, ni una iniciativa que marcara una ruptura con la visión tradicionalista y pro oligárquica. La necesidad de acumulación capitalista demandaba de mercados acondicionados para la actividad transnacional y la transferencia masiva de recursos baratos desde la periferia a los centros (Alvarado, 2012). El patrón libremercadista y aperturista erigido por los gobernantes latinoamericanos durante los años ochenta y noventa había respondido fielmente a dichos requerimientos.

Obviamente, la instrumentalización del modelo llevaba implícito el reforzamiento del papel de los grupos de exportadores y financistas como captadores de divisas para cubrir los requerimientos de importaciones de los bienes industrializados y de los pagos de deuda externa. Los gobiernos ecuatorianos de aquella época, a despecho del estancamiento de su potencialidad productiva y del incremento general de la pobreza, supieron alinearse perfectamente con esas pautas del reordenamiento económico mundial. El inefable gobierno de la *fuerza de los pobres* – con un gabinete de millonarios– y su propuesta de una convertibilidad similar a la promovida por el FMI en Argentina –que no llegó a prosperar–

¹⁸El saldo global incluye pago de intereses de deuda en los gastos, por lo cual es más común. Pero cuando hay saldo negativo primario significa que los gastos corrientes superan a los ingresos lo cual obliga a recurrir a desembolsos (créditos) para cubrir el déficit. Así, cuando se incurre en déficits primarios de manera continuada y se los financia con deuda, la proporción deuda/PIB se incrementa y se hace insostenible en el largo plazo.

vuelve a ratificar una de las hipótesis del presente trabajo académico de que las decisiones gubernamentales no responden a la singularidad del gobernante sino a las directrices del ordenamiento global.

Como era de esperarse, el ascenso al poder de Jamil Mahuad – reencauchado cuadro de la vieja guardia política y producto académico de Harvard– al que se consideraba un delfín del demócrata popular Osvaldo Hurtado, no representó ni de lejos ninguna opción de cambio en las estructuras del poder económico y financiero. Las perturbaciones inflacionarias, en lugar de ser enfrentadas mediante medidas que dinamicen la economía y abaraten precios, como el fortalecimiento de la demanda y la innovación de los factores productivos y tecnológicos, fueron asumidas con la concepción monetarista de restricción de la liquidez, recortando aún más la ya exigua capacidad de consumo de la población, sin medir los riesgos de una mayor ralentización económica.

El desbocamiento del tipo de cambio, cuyas riendas habían sido soltadas desde la década de los ochenta, se lo intentó enfrentar con una inicial devaluación y luego con el manido sistema de flotación mediante bandas fijadas progresivamente y siempre de acuerdo a los vaivenes y voluntariedades del mercado. Y la creciente demanda de divisas, intentó ser contrarrestada a través del aumento de las tasas de interés, procurando mantener cierto rezago entre los márgenes de la modificación cambiaria y los de las tasas inflacionarias. El déficit fiscal intento financiarse con fuertes incrementos al precio de la electricidad, el gas (250%) y la gasolina (71%). En esencia, las viejas soluciones de la ortodoxia económica; nada nuevo bajo el sol. A nadie se le ocurría hablar sobre algún mecanismo de moderación cambiaria o limitación de los flujos de divisas bajo supervisión del organismo público, o impuestos progresivos al plus beneficio pues, en plena apoteosis del mercado omnipotente, eso hubiera sido una herejía.

Los programas liberales que por durante un largo tiempo habían campeado en el país, no habían logrado transformar sus deficientes estructuras económicas, con obsoletos sistemas de producción, altos niveles de desempleo y subempleo, escasa capacidad de ahorro, crónica dependencia extrema, ineficiencia y corrupción tanto en el sector público

como en el privado. Las medidas fondomonetaristas, lejos de estabilizar las variables, habían golpeado más a las clases populares provocando una fuerte protesta social reprimida sangrientamente por el ejército. Es en medio de este entramado financiero y social que se engendra y estalla la crisis bancaria de 1999 que, para colmo, estuvo acompañada de una caída de los precios internacionales del crudo y de un inusualmente agresivo fenómeno de El Niño.

Con un régimen cambiario entregado a la versatilidad de la oferta y de la demanda, y la gente trasladándose compulsivamente hacia los negocios en moneda dura, el tipo de cambio inició una descontrolada carrera alcista que desquició los demás indicadores económicos (tablas 5 y 6; figuras 6). Los estratos dirigentes del país clamaban por la toma de acciones radicales. Pero, mirada integralmente, la adopción de la dolarización no fue una decisión tomada de manera apresurada por el presidente para salvar su cabeza, como muchos podrían creer, sino que

Tabla 5. Indicadores de la economía ecuatoriana 1991–1999 (millones de dólares)

Indicador/Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB	16,980	18,085	18,929	22,697	22,420	25,213	28,147	27,967	19,635
Variación PIB sucres	4.3	2.1	2.0	4.3	2.3	1.7	4.3	3.3	-4.7
Variación Inflación ¹	48.72	54.61	44.96	27.31	22.93	24.39	30.69	24.28	66.73
Exportaciones FOB	2,851	3,101	3,065	3,842	4,380	4,872	5,264	4,203	4,451
Importaciones	2,207	2,083	2,474	3,282	4,057	3,680	4,666	5,198	2,786
Saldo Cta. Cte.	-706	-122	-677	-681	-765	84.2	-713	-2,169	934.5
Saldo B. Servicios	-1,461	-1,260	-1,400	-1,387	-1,320	-1,399	-1,703	-1,950	-1,811
Saldo Cta. Capital	865	144	1,150	1,139	610	190	976	1,174	-1,377
Deuda Externa ²	10,201	9,824	9,830	10,440	12,351	12,530	12,495	13,061	13,372
Deuda Interna total	323	256	533	1,071	1,766	2,224	1,937	2,755	3,371
Tipo de Cambio ³	1,283	2,000	2,029	2,297	2,922	3,627	4,438	6,521	18,287
R.M.I. (a dic)	761	782	1,253	1,711	1,556	1,831	2,093	1,697	1,275
Saldo Fiscal ⁴	-0.6	-1.1	-0.1	0.6	-1.1	-3	-2.6	-5.7	-4.7
Salario dólares ⁵	53.8	63.6	87.4	120.6	129.7	141.6	143.6	136.5	60.6
Desempleo Urbano	8.5	8.9	8.3	7.1	6.9	10.4	9.2	11.5	14.5

Notas de la tabla: 1. Base enero diciembre de 2004. Familias de ingresos altos, medios y bajos Quito, Guayaquil y Cuenca; 2. Deuda externa pública al final del periodo; 3. Mercado de Intervención. Venta fin del periodo; 4. Resultado global sector público no financiero; 5. Valor nominal promedio en diciembre, calculado en dólares de la fecha.

Fuente: BCE (2017), CEPAL (1979), INEC (2019a).

respondió esencialmente a todo un proceso de deterioro económico, social, e institucional, marcado por la aplicación de un modelo económico excluyente y expoliador, monitoreado desde las más altas cumbres financieras, tal como se ha esbozado a lo largo de este capítulo.

Tabla 6. Balanza Comercial del Ecuador. (miles de dólares)1927–1999

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo BC
1927	19.196	11.387	7.809
1928	19.669	16.519	3.150
1929	17.059	16.866	193
1930	15.970	12.670	3.300
1931	11.198	8.728	2.470
1932	8.306	6.176	2.130
1933	7.380	5.355	2.025
1934	10.047	7.536	2.511
1935	10.738	9.566	1.172
1936	13.908	11.419	2.489
1937	14.060	11.967	2.093
1938	11.967	11.052	915
1939	11.268	10.190	1.078
1940	10.463	11.117	-654
1941	13.313	9.344	3.969
1942	20.753	13.413	7.340
1943	27.880	15.461	12.419
1944	33.259	23.037	10.222
1945	27.745	23.761	3.984
1946	40.084	30.685	9.399
1947	46.258	44.775	1.483
1948	49.025	42.084	6.941
1949	31.378	40.896	-9.518
1950	64.243	41.640	22.603
1951	52.160	55.033	-2.873

1952	76.702	56.538	20.164
1953	72.698	72.751	-53
1954	100.219	86.045	14.174
1955	89.861	89.663	198
1956	94.430	80.168	14.262
1957	98.636	91.880	6.756
1958	96.382	87.243	9.139
1959	97.245	92.164	5.081
1960	102.561	102.202	359
1961	96.647	100.784	-4.137
1962	116.917	97.776	19.141
1963	131.215	110.531	20.684
1964	130.364	138.159	-7.795
1965	133.790	165.465	-31.675
1966	147.499	174.129	-26.630
1967	166.036	214.210	-48.174
1968	176.559	255.465	-78.906
1969	151.886	241.838	-89.952
1970	189.929	273.849	-83.920
1971	199.075	340.104	-141.029
1972	326.292	318.599	7.693
1973	532.048	397.282	134.766
1974	1.123.548	958.488	165.060
1975	897.055	943.244	-46.189
1976	1.127.331	993.123	134.208
1977	1.436.274	1.508.357	-72.083
1978	1.493.758	1.630.202	-136.444
1979	2.172.703	1.985.599	187.104
1980	2.506.242	2.249.519	256.723
1981	2.541.368	2.246.162	295.206
1982	2.237.416	1.988.374	249.042
1983	2.225.646	1.464.954	760.692

1984	2.620.419	1.715.777	904.642
1985	2.904.736	1.766.724	1.138.012
1986	2.185.849	1.575.006	610.843
1987	2.013.687	1.888.152	125.535
1988	2.193.501	1.517.461	676.040
1989	2.353.883	1.634.111	719.772
1990	2.724.133	1.647.335	1.076.798
1991	2.851.013	2.116.512	734.501
1992	3.101.527	1.976.945	1.124.581
1993	3.065.615	2.223.091	842.525
1994	3.842.683	3.209.424	633.258
1995	4.380.706	3.737.210	643.497
1996	4.872.648	3.570.889	1.301.759
1997	5.264.363	4.520.051	744.312
1998	4.203.049	5.109.930	-906.881
1999	4.451.084	2.736.902	1.714.182

Fuente: BCE (2017).

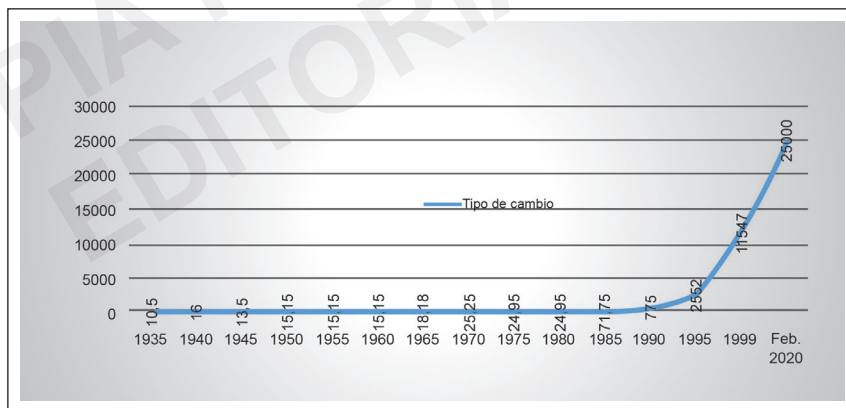
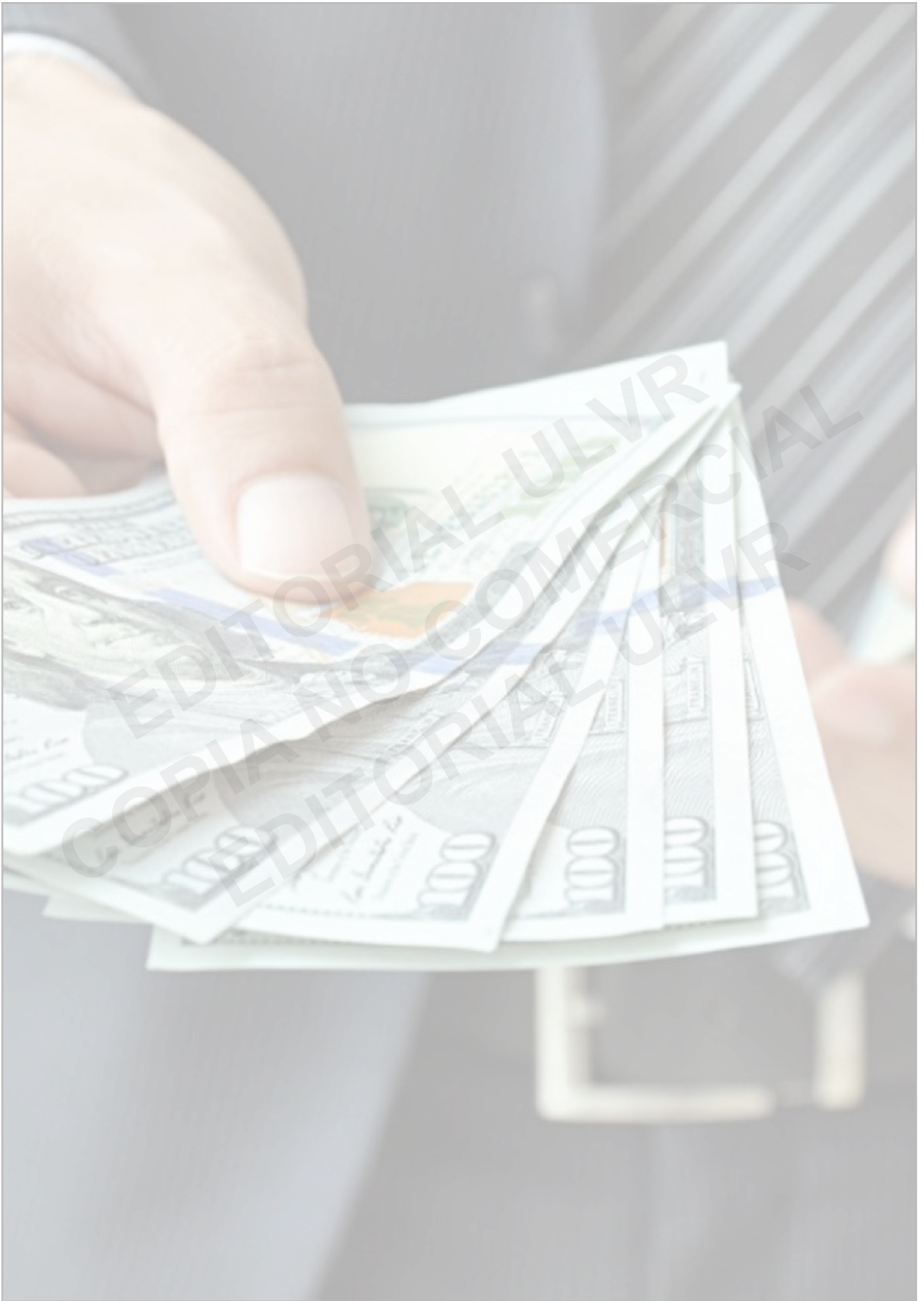


Figura 6. Tipo de cambio (promedio anual en sucres). Mercado oficial (hasta 1985) y mercado de intervención

Fuente: BCE (2017).

CAPÍTULO 2

El camino hacia la
dolarización en el Ecuador



CAPÍTULO 2

El camino hacia la dolarización en el Ecuador

El nuevo orden mundial

La alineación del Ecuador en los nuevos derroteros del desarrollo capitalista, y la posterior aplicación de un sistema monetario afin al sistema libremercadista, fueron eventos llegados de la mano de los colosos de las finanzas internacionales: el Fondo monetario Internacional y el Banco Mundial.

El temible Fondo Monetario Internacional

La histórica cita de *Bretton Woods*, convocada en 1944 por las principales potencias económicas, cuando ya se preveía la derrota de la entente fascista, arrojó resultados y recomendaciones que serían de gran utilidad en la consolidación del nuevo orden mundial. En aquel cónclave, que contó con la participación exclusiva de las más relevantes figuras económicas de ese entonces, fueron definidos los acuerdos para la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (ex BIRF), cuya función era promover el comercio y regular las balanzas de pago de los países. Luego pasaron a convertirse en los organismos rectores de las políticas económicas del mundo occidental.

Una de las decisiones más importantes de aquella cita, fue asignarle a la moneda estadounidense la función de divisa internacional y a la Reserva Federal la responsabilidad de conversión de dólares por oro (1 onza oro 35 dólares). La propuesta inglesa de crear una divisa neutra (el *bancor*), pese a llevar el sello del famoso economista John M. Keynes, fue desplazada por el señorío creciente de la potencia norteamericana que, al constituirse en la caja de reserva de las monedas de los países,

incrementó aún más su influencia en la economía mundial. La provisión de divisas en el mundo pasó a depender de la fortaleza monetaria de los Estados Unidos de América. Pero, en las décadas siguientes, el abultado déficit fiscal de Estados Unidos, causado por sus enormes gastos militares en Vietnam y por la especulación con el oro propiciada por poderosos inversionistas, debilita la economía estadounidense lo cual la lleva al abandono del patrón oro-dólar.

Los planteamientos teóricos que han prevalecido en las dos instituciones de *Bretton Woods*, han estado inspirados en el pensamiento económico clásico, incubado desde hace más de dos siglos en los centros académicos de las potencias capitalistas. Bajo esa fundamentación, el modelo de desarrollo que el FMI y el Banco Mundial tradicionalmente han impulsado entre los países que atraviesan desajustes y crisis en sus economías, pone énfasis en el predominio del mercado libre sobre la actividad estatal. En consecuencia, los programas fondomonetaristas aconsejan actuar sobre las variables macroeconómicas (precios, tipo de cambio, tipos de interés, caja fiscal, etcétera) aplicando reformas basadas en la libre competencia, el aperturismo y las privatizaciones. Es evidente, pues, la esencia liberal clásica de este modelo, pero, para ponerlo a tono con las nuevas condiciones del mundo globalizado, en los mentideros políticos y sociales se dio por identificarlo como neoliberalismo.

El planteamiento keynesiano de que no es la oferta la que crea su propia demanda –como afirmaba Say– sino que, al contrario, es el consumo promovido por el estado el que incentiva la producción, había ganado su prueba de fuego al enfrentar y hacer doblar la rodilla a la apabullante crisis económica de los años treinta. En consecuencia, el pensamiento liberal conservador, al que se culpaba de aquella crisis, hubo de quedar desplazado durante varias décadas, tiempo en el que la teoría de la demanda con su “estado del bienestar” vivió su edad de oro. Pero, en los años setenta, la heterodoxia keynesiana evidenció sus costuras rotas al no poder justificar fenómenos recesivos conviviendo con políticas inflacionarias y de alta liquidez (estanflación). Las tesis del libre mercado ven llegar su oportunidad de reivindicación.

En hombros de personajes como Milton Friedman y Robert Lucas, de la Escuela de Chicago, Friedrich Von Hayek, de la polemista Escuela

Austriaca, o James Buchanan (todos ellos premios Nobel de economía¹⁹), vuelve a recuperar terreno el pensamiento del laissez-faire que cuestiona el papel del estado en la asignación de recursos y defienden al mercado como un sistema racional que, a través de la libertad de empresa, corrige los desequilibrios económicos de manera natural. Lucas, con su teoría de las expectativas racionales plantea que los cambios que la liquidez y el alza de los precios pueden provocar en el empleo son anticipados en el largo plazo por los individuos económicos, quienes toman precauciones que anulan la relación interés-precios-empleo. En función de esos reflujos, en los altos cenáculos de las finanzas mundiales vuelve a ganar influencia la tradicional visión de la “mano invisible” guiando las decisiones de los agentes económicos y asignando el precio correcto de las variables (más adelante ensayaremos una evaluación de estas teorías).

Los programas fondomonetaristas de estabilización

La recesión global de comienzos de los años ochenta, estuvo caracterizada por el derrumbe en los precios de las materias primas, acompañado de alzas en las tasas de interés internacionales y fuga de capitales. En esta reciclada instancia de la reproducción capitalista, que implicaba una intensificación en la absorción de los recursos de la periferia, la política cambiaria llegó a asumir un doble propósito. Primero, como relevo a las prácticas proteccionistas de los años anteriores, las devaluaciones permitían a los países no desarrollados seguir sosteniendo sus exportaciones primarias, para surtir la creciente demanda de los industrializados; pero, además, esto les posibilitaba a los periféricos proveerse de las divisas suficientes para seguir sustentando sus compras de bienes de capital y de consumo y, adicionalmente, recabar recursos con los cuales financiar las abultadas deudas contraídas en los años anteriores con la banca multilateral y comercial.

Esta tendencia liberal dura de la década de los ochenta estuvo signada por la tendencia liberal-conservadora emanada desde Estados Unidos e Inglaterra cuyos gobernantes, Ronald Reagan y Margaret Thatcher,

¹⁹La exclusividad de los premios nobel de economía solo para pensadores liberales hace pensar sobre la occidentalización de dicho galardón en aquella época de la disputa capitalismo-socialismo.

apoyados fervientemente desde el Vaticano, se lanzaron con todo contra el comunismo y todo lo que oliera a ello. Es así que la política económica estuvo fuertemente impregnada de consignas por la supremacía del mercado, máxima libertad para la iniciativa individual, eliminación y reducción de impuestos, privatizaciones, etcétera. Se propugnó por excluir al estado del manejo económico, aceptándolo solo para que garantice la libre competencia, y por la restricción de la asistencia social, a la que se acusaba de desestimular el emprendimiento. La política monetarista acepta la regulación de la masa monetaria solo en el corto plazo, pero a largo plazo la entiende como inútil y perjudicial por lo cual, para el manejo de la inflación, las recesiones y los déficits fiscal y comercial promueve una *relación natural* entre las variables mediante ciertas reglas monetarias que conduzcan a su estabilidad.

Siendo esta la corriente prevaleciente –por lo menos en el mundo occidental– durante esa década desde el FMI se impulsaron políticas de ajuste macroeconómico, tanto en su línea de desregulación de las economías como en el uso de los instrumentos cambiarios y monetarios. Así, en el caso concreto de los problemas de la balanza de pagos y del sistema cambiario, su tratamiento debería efectuarse en función de las particularidades de cada país y sus posiciones con el resto del mundo. Para fortalecer ese sector se trazaron dos opciones: la primera –de mayor acogida al principio– que plantea dejar que la relación cambiaria entre la moneda nacional y la divisa dólar se vaya modificando al compás de los precios internos y de las necesidades de competitividad externa; y la segunda, que piensa que siempre es mejor contar con unas reservas internacionales robustas, alimentadas de divisas mediante la liberación del tipo de cambio y de las tasas de interés. En ambos casos, lo importante es que el manejo cambiario esté subordinado al influjo del mercado.

Pero, aunque este juego cambiario garantizaba una abundante provisión de divisas, el encarecimiento de las importaciones generaba un estancamiento industrial en las economías sin mayor desarrollo cualitativo. La pérdida del valor de la moneda nacional causaba mayor demanda sobre el dólar, azuzando la especulación de los tenedores de divisas, que las ocultaban o sacaban del país, lo cual presionaba el tipo de cambio, obligando a nuevas devaluaciones y actuando de manera

inclemente sobre los precios generales. Las tasas de interés, por su lado, se incrementaban nerviosamente para intentar contrarrestar la preferencia hacia la divisa, lo cual provocaba un aumento de la iliquidez y un mayor desestimulo productivo.

En realidad, estas estrategias provenientes de los mandos centrales tampoco eran las más racionales puesto que, finalmente, la globalización de las políticas recesivas, que se intentaba descargar en la periferia, finalmente implicaba una retracción en la dinámica expansionista de las transnacionales. Esto condujo a que, bajo la inspiración del Consenso de Washington (1989), dentro de los organismos financieros se empezara a revisar la tradicional maniobra de soltarle las riendas al tipo de cambio durante los periodos críticos. Se hacía menester un manejo más circunspecto en la tradicional política de liberación de los mercados. Durante las crisis financieras mexicana (1994–1995) y asiática (1997–1998), la estrategia de salvamento, coordinada entre los ejecutivos del FMI y las autoridades monetarias, puso énfasis en ciertos puntos:

1. Asistir con robustos créditos a los países con problemas de iliquidez y de fuga de divisas.
2. Requerir la elevación de sus tasas de interés como forma de retener y atraer los capitales y moderar los colapsos de sus monedas.
3. Empujar reformas estructurales que incorporen modernidad y eficiencia a su aparato productivo y al sector fiscal.
4. Promover la confianza empresarial y dar facilidades para la inversión proveniente del extranjero.

Esta receta táctica, y los 50,000 millones de dólares con los que EEUU acudió en auxilio de México, su socio en el Tratado de Libre Comercio de las Américas (NAFTA por sus siglas en inglés), permitieron enfrentar con relativa efectividad los remezones del *efecto tequila*, desatado en 1994. Aunque, para ello, el empobrecido país latino tuvo que someterse a duras medidas, como alzas impositivas, recortes sociales, liberación de precios, alzas de tarifas públicas, y sinceramiento de su represado sector

externo, medidas a duras penas paliadas con moderados incrementos de los sueldos. Sin embargo, dos años después, cuando la receta fue aplicada en los países del sudeste asiático, las cosas se pusieron más embarazosas.

La época de auge inversionista en los *tigres asiáticos* había propiciado una exagerada y artificial expansión empresarial, con inversiones más relumbrantes y especulativas que rentables. Los incrementos de sus tipos de interés habían funcionado atrayendo inversiones de corto plazo y alta expectativas de retorno. En el camino, estas naciones emergentes habían emprendido en niveles exagerados de endeudamiento²⁰; en consecuencia, el servicio de sus deudas consumía buena parte de sus reservas internacionales. Ante la inminencia de la crisis, el FMI decide intervenir con sus solícitas reformas que, junto con ayuda financiera, incluían ajustes en el gasto público, aumentos de las tasas de interés, cierre de las instituciones insolventes y el anclaje de sus monedas al dólar. Sin embargo, el deterioro de las posiciones en cuenta corriente debido al incremento de las tasas de interés en EEUU, el alza insostenible en los precios de sus activos, y el creciente nerviosismo de los capitales golondrina, preludiaban ya el estallido de la burbuja financiera e inmobiliaria.

La crisis se inicia en Tailandia que, endeudada hasta el cogote y con su moneda sometida a candentes presiones, se había visto obligada a una brusca devaluación del *bath*. La corrida de capitales y la bancarrota financiera de ese país, que inútilmente quisieron ser contenidas con alzas en las tasas de interés, se transmitió inmediatamente a los vecinos, donde sus monedas también se desplomaron. Se inicia, así, una fuga masiva de capitales y una serie de quiebras empresariales que resquebrajaron dramáticamente las economías de la región. Indonesia, Corea del Sur y Tailandia, los emergentes dragones que habían sido puestos como ejemplo del desarrollo acelerado vía reformas fondomonetaristas, fueron los más afectados por la tempestad financiera. Esta debacle no fue solo regional, sino que, en los meses posteriores, en un mundo totalmente interconectado, afectó a casi todos los demás países, aunque en menor

²⁰Sus ratios de deuda en relación al PIB habían pasado del 100% al 167% en el periodo 1993 a 1996, y en el periodo más duro de la crisis superaron el 180%).

medida a los del campo socialista, menos vinculados a la estructura financiera occidental.

Estas incómodas experiencias, por muchos atribuidas a la ineficacia en los programas del FMI, llevaron a que, en las altas oficinas de este organismo, sus funcionarios y técnicos optaran por el rediseño de nuevas estrategias para enfrentar las recalcitrantes crisis del mundo capitalista. Fruto de esas remodelaciones del manejo cambiario y monetario, y de acuerdo con las nuevas dinámicas de la actividad transnacional, hubo quienes empezaron a buscar en el estante opciones que corrieran mejor suerte. Entre esas iniciativas estaba la de posibilitar bloques regionales cohesionados en torno a monedas fuertes y elitistas que permitirían a sus integrantes responder con solvencia a las debilidades y crisis recurrentes de los mercados, y administrar con mayor eficiencia las derivaciones del desarrollo tecnológico en un planeta cada vez más interconectado y vulnerable frente a las turbulencias de las vecindades.

Las nuevas teorías aperturistas como antecedentes de la dolarización en Ecuador

Durante la década de los ochenta, como reflejo de las líneas maestras vigentes en la región, el tratamiento dado a la crisis financiera en el Ecuador pasaba por estimular las exportaciones mediante la sistemática desvalorización de la moneda nacional frente a la divisa estadounidense. Con esa herramienta como eje central de la política cambiaria los grupos de exportadores fueron los grandes beneficiarios, al igual que en la década del boom petrolero lo había sido el sector industrial. Con cada incremento del tipo de cambio, los exportadores, receptores de los dólares por venta externa, veían acrecentarse sus valores. Sin embargo, los efectos colaterales de las devaluaciones no fueron debidamente prevenidos. El encarecimiento en la importación de insumos y bienes de capital, a causa del dólar cada vez más caro, tuvo sus efectos inmediatos en el descenso de las ganancias empresariales, provocando la caída de las inversiones y el aumento del desempleo.

En Latinoamérica los procesos de globalización y de internacionalización de las economías habían irrumpido avasallantes: la dinámica

transnacional procesaba adaptaciones a los radicales cambios experimentados por la tecnología informática y comunicacional, que tendían a desplazar la competencia perfecta. El sistema productivo mundial se reorganizaba sobre nuevas premisas de inversión en las que:

Las ganancias ya no solo son objeto de las ventajas comparativas de los países, sino que obedecen a la combinación del aprovechamiento de las economías de escala, de la diferenciación de productos y de un entorno mundial cada vez más competitivo. (Durán, 1997)²¹.

De acuerdo a las nuevas teorías del comercio mundial, el interés por captar mejores tasas de ganancia hace que las empresas tiendan a irrumpir en otros mercados, vía explotación de la diferencia de ingresos marginales, lo cual se lo ha bautizado como *dumping recíproco* (Brander y Krugman, 1983).

Paralelamente, el comportamiento de la inversión externa directa (IED) en nuestra región (figura 7), que en los años ochenta había sido modesta en relación a los créditos, empezó a cambiar desde comienzos de los noventa. Como evidencia del auge privatizador, promovido en los programas de ajuste del FMI, en la región se experimentó una notable afluencia de capitales en sus diversas modalidades de cartera de acciones, inversión directa, y títulos–bonos²². Las dificultades experimentadas por México y Argentina en 1994-95 fueron asumidas por los organismos multilaterales que aportaron con capitales compensatorios los cuales les permitieron a dichos países capear en mejores condiciones sus eventos críticos.

Desde luego que esta interesante afluencia de capitales estuvo siempre en función de la:

²¹Un rendimiento a escala es cuando el costo de producción aumenta proporcionalmente menos que el monto productivo, lo que conlleva una disminución del costo unitario. Diferenciación del producto es la explotación de las diversas preferencias de los consumidores con el fin de incrementar las ventas. La economía imperfecta es una característica de los mercados monopólicos donde las empresas de mayor tamaño, debido a sus economías de escala y su tecnología, compiten con ventaja sobre las más pequeñas a que tienden a hacer desaparecer.

²²La significación de la IED en relación al PIB aumentó entre 1990 y 1994, declinando un poco en 1995, pero recuperándose luego.

Ejecución de reformas estructurales y la reorganización del sistema productivo de acuerdo a los requerimientos de la globalización como factores de atracción de la IED. (...). [Esta reorientación de los flujos de IED expresaba, además, la preferencia de] los inversionistas extranjeros en áreas y empresas que otrora se consideraron estratégicas para el desarrollo nacional, [y en su interés en] la producción de servicios o la explotación de recursos naturales, [antes que en la industria de manufacturas]. (CEPAL, 1997, p. 30).

La crisis bancaria en el Ecuador

Las reformas legales y administrativas impulsadas en nuestro país por el gobierno de Durán-Ballén–Dahik, que desregulaban y daban flexibilidad y albedrío a los mecanismos de intermediación financiera y capitalización empresarial, se justificaron en la idea de encajar al país dentro del patrón internacional de apertura a los capitales externos. Pero estas reformas, al mismo tiempo, les brindaron a los poseedores del dinero la oportunidad de acrecentarlo y acapararlo, recurriendo en muchas ocasiones a procedimientos dañosos e irregulares, pero que estaban amparados por la ley vigente y por la permisividad de los

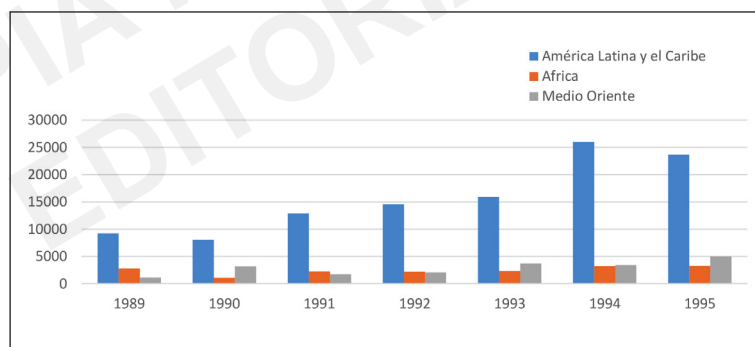


Figura 7. Inversión Extranjera Directa (IED) en países en desarrollo (millones de dólares)

Fuente. CEPAL (2015).

organismos de control. Ya no fue solo el caso de los grupos exportadores, tradicionalmente agraciados por las políticas gubernamentales; ahora era el turno de los banqueros. A partir de ese pretendido impulso a los mercados de valores y a la banca, desde 1993 se institucionalizó toda una práctica de concentración del capital, circulación del crédito dentro del mismo grupo corporativo, falsas declaraciones de estados de cuenta, captaciones especulativas, etcétera.

La subida de las tasas de interés en el mercado interno y la apertura de la cuenta capital abrieron una coyuntura de captación de fondos con los agentes externos. De 1994 a 1999 las captaciones de la banca privada en divisas pasaron del 12% del total de captaciones al 52.5% de ese total (la mayor aceleración fue entre 1998 y 1999). La banca privada aprovechaba esos flujos externos para expandir sus colocaciones internas en divisas a través de operaciones de corto plazo, alentando de esa manera una *dolarización espontánea*, con preferencia hacia los créditos de consumo en divisas. De esa manera el porcentaje de moneda extranjera dentro de la liquidez bancaria (M2), que era del 35.2% en 1995, pasó al 58.9% en 1999, con la consiguiente caída de la liquidez en sucres (figura 8). La inversión y el ahorro también se restringían ante el aumento del margen

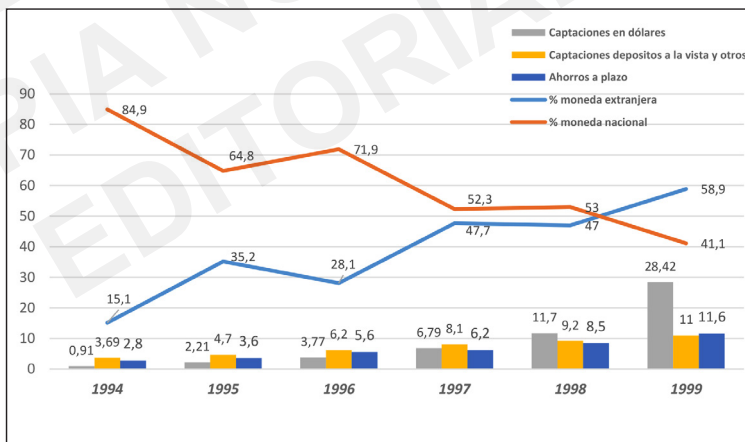


Figura 8. Moneda nacional y moneda extranjera (porcentaje sobre liquidez bancaria M2), y captaciones bancarias en billones de sucres.
Fuente: BCE (2017).

entre tasas de interés activas y pasivas. Por ejemplo, las tasas activas de corto plazo habían pasado del 60% al 77.64%, en tanto que las pasivas del 48% al 50% (figura 9). Todo este comportamiento de las variables monetarias llevaba a pensar –aunque no fuera cierto– que respondía a una concertación para hacer desaparecer la moneda nacional y propiciar el cambio hacia la divisa estadounidense.

El justificativo de las reformas financieras había sido atraer recursos que fortalecieran el mercado de valores para que de allí fueran trasladados hacia el sector productivo. Pero, con la permisividad institucional, los grupos banqueros derivaron esos flujos de inversiones hacia casas de valores, administradoras de fondos y empresas vinculadas a los mismos grupos. Por esa época se levantaron negocios, comercios, centros turísticos y entidades educativas privadas pertenecientes a miembros de las familias de banqueros. Evidentemente mucha de esa gente no cumplía con los requisitos indispensables para acceder a las altas acreencias, y sus garantías no sustentaban los valores tan fácilmente concedidos. En algunos casos se habían creado compañías fantasmas con testaferros como choferes o conserjes que fungían como dueños. Era lo que se considera como créditos de alto riesgo y los organismos llamados a controlar el sistema, como la Superintendencia de Bancos, parecían estar pintados en la pared. Las mismas leyes aprobadas anteriormente inhibían su trabajo.

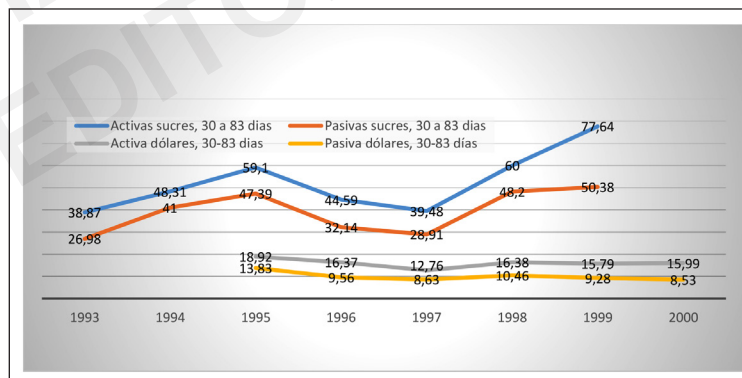


Figura 9. Tasas de interés (libre contratación en banca privada, a dic.)
Fuente: BCE (2017).

Al empezar a vencerse los plazos de los créditos concedidos por la banca privada, se fue evidenciando la baja calidad de la cartera. Los altos índices de inflación y las crecientes tasas de interés hacían cada vez más difícil cumplir con las obligaciones de pago; y la situación recesiva que abrumaba al país complicaba aún más las cosas. Las anualidades ya vencidas se fueron haciendo cada vez mayores. La banca privada empezó a precisar de fondos para enfrentar sus problemas de liquidez, pero estos ya habían sido comprometidos. Se hizo menester, pues, recurrir a la ayuda gubernamental. En este ambiente de especulación cambiaria y financiera, y aumento inusitado del contingente en mora y de la insolvencia bancaria, es que se fraguó el desastre financiero de finales del siglo XX en el Ecuador.

La alarma sobre la anormal situación se había dado desde años atrás con la defraudación perpetrada por varias casas bancarias a sus clientes. El Banco de Los Andes había quebrado, y el Banco Continental, que dejaba en el camino a decenas de miles de clientes damnificados, había sido intervenido para su rescate por el Banco Central. El siguiente en la lista era Filanbanco, uno de los más importantes del país, cuyo patrimonio había sido dilapidado por sus dueños. El gobierno de Jamil Mahuad, instruido por los organismos multinacionales, aceleraba su política de respaldo a los bancos, uno de los cuales, el del Progreso, había entregado donaciones millonarias a su campaña. Para proceder al salvataje bancario se habían activado mecanismos como los créditos de liquidez y la figura de los créditos subordinados. No se puede ignorar que los dueños de los bancos habían presidido las principales entidades de control financiero como la Junta Monetaria. A comienzos de diciembre de 1998, en confluencia con el poder político dominante en el Congreso, se crea la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD), institución pública cuya misión era rescatar del incendio a la banca privada, garantizando ilimitadamente sus depósitos. A los dos días de creada la AGD, el primer banco tomado a cargo por la AGD fue Filanbanco de los Isaías.

Sin embargo, la caída de la banca ya era inevitable, no solo a causa del persistente deterioro de las variables macroeconómicas, y de medidas que inhibían la intermediación, como el Impuesto a la Circulación del Capital (ICC), sino también porque los indicadores del sector bancario se encontraban ya sumamente malogrados debido a los oscuros manejos

de sus dueños y administradores, El pánico empezó a hacer presa del público y se vislumbraba ya un retiro masivo. Las penurias de otras instituciones bancarias, especialmente el Banco del Progreso, fueron la perfecta coartada para la intervención gubernamental, primero con un feriado bancario, el 8 de marzo de 1999, seguido por la congelación parcial de los depósitos, y posteriormente por un plan de rescate, a un costo que todavía sigue pagando la nación.

El verdadero problema de la recuperación crediticia radicaba en esas garantías de menor cuantía dejada por créditos recibidos por accionistas y *vinculados* que ponían como prenda a las famosas *empresas fantasmas* con capitales infinitos o inexistentes. Incluso algunos de ellos, como dueños del banco o aprovechando su influencia entre los funcionarios que han manejado los organismos estatales, se reestructuraron las deudas a plazos de siete años con cero intereses y periodos de gracia, lo cual es abusivo e ilegal. Estos deudores maniobraron para que se los ubique como cartera D y E (de alto riesgo e incobrable), tratando así de que sus deudas sean cargadas a las cuentas incobrables de la institución acreedora. Para colmo, el gobierno impulsó un plan de reestructuración en el que, de manera indiscriminada, a los grandes deudores se les concede rebajas y plazos que no se le da al común de los ciudadanos.

Días antes del congelamiento bancario, ante la ineficacia del mecanismo de bandas cambiarias flotantes, el gobierno había decidido anularlo entregando al mercado la cotización de la divisa. Pero el método adolecía de defectos de fondo. En contradicción con la invocación teórica –igual que como sucedió con la *desincautación* de 1986– la flotación había incentivado dolosas sub facturaciones y el uso de la cuenta *off shore* en operaciones que vapuleaban al sucre y que obligaban al desangre de las reservas internacionales para defenderlo. La necesidad de liquidez para devolver sus ahorros a los centenares de miles de clientes de los bancos salvados por el Estado, llevó a una desaprensiva emisión monetaria que en los diez primeros meses de 1999 acumuló el 143%, acentuando aún más las presiones sobre el tipo de cambio y la inflación. La gente buscaba refugiar sus dineros en dólares fuera del sistema, lo cual reducía las transacciones y agravaba la ruptura de la cadena de pagos, profundizando la recesión, la quiebra de empresas y la carencia de empleo.

Las finanzas públicas también eran golpeadas por la recesión y por la caída de la recaudación tributaria. Para septiembre de 1999, el nerviosismo causado por los rumores sobre la moratoria de los bonos *Brady* inhibió los ingresos externos de capital y ahuyentó aún más el ahorro lo cual, sumado a las dificultades para el financiamiento del presupuesto fiscal, aceleró la escalada del dólar. La propensión alcista adoptada por la divisa desde la liberal década anterior se había tornado endémica e irrefrenable. La flotación cambiaria y los inflados intereses habían demostrado su incapacidad para apaciguar el mercado cambiario (figura 10); y el manoseo de la política monetaria por parte del gobierno había dejado malparada la supuesta autonomía del banco central, poniendo en el banquillo su eficacia como órgano regulador (figura 11). Encima, se abría la amenaza cierta de una hiperinflación. Empezaron, entonces, a subir de tono las voces a favor de que se aplicara una alternativa cambiaria nueva, que rompiera con los esquemas que se habían ensayado hasta ese entonces.

Las opciones presentadas eran tres: convertibilidad, dolarización y control de cambios. Esta última alternativa fue rechazada de plano por el gobierno de la Democracia Popular, por no coincidir con su visión

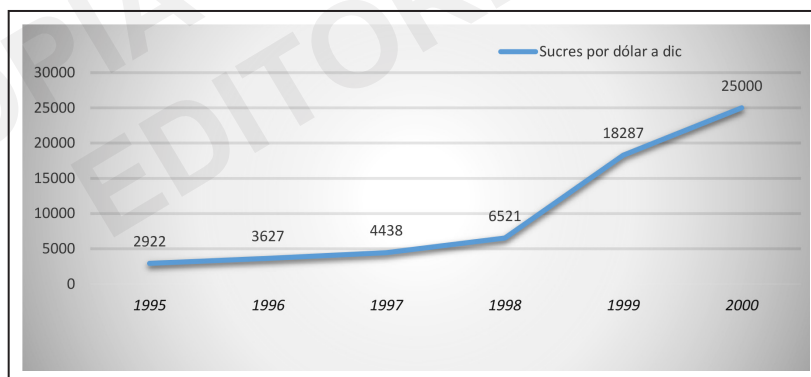


Figura 10. Cotización del dólar mercado de intervención (a dic.)

Fuente: BCE (2017).

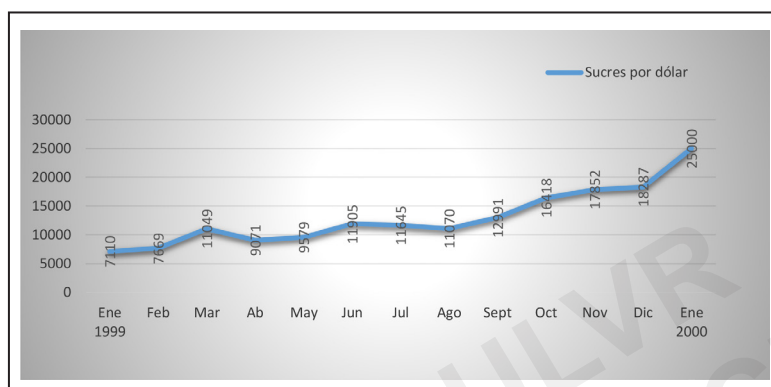


Figura 11. Cotización del dólar en los meses previos a la dolarización (venta en mercado de intervención)
Fuente: BCE (2017).

ideológica. En cuanto a las otras dos opciones, el régimen no se mostraba claramente partidario de ninguna de ellas, aunque siempre las tuvo bajo la manga. La posición de los empresarios, sobre todos los de la costa, y de los políticos de derecha, era a favor de la adopción del dólar como moneda nacional, y sus exigencias fueron apoyadas por los más visibles personajes de elite nacional, que habían planteado a la dolarización como la salida rápida ante la creciente crisis.

Pero en ciertos niveles del gobierno, especialmente entre varios funcionarios de carrera del Banco Central, existían todavía firmes reparos al esquema. Estando por finalizar el año 1999, la situación económica y política se había tornado insostenible: la divisa en el mercado libre ya raspaba los 18,000 sucres, tanto en el mercado libre como en el de intervención, y la RMI se había reducido desde 2,093 millones de dólares en 1997 a 1,275 millones de dólares. Y ya no eran solo los grupos sociales y sindicales los que exigían un cambio de gobierno; ahora también los empresarios condicionaban su apoyo al régimen, siempre y cuando este acogiera su pedido de dolarización. El gobierno debía tomar una decisión.

La defensa de la dolarización

A medida que los índices económicos se deterioraban, los alegatos a favor de la dolarización tomaban mayor fuerza, promovidos desde las filas de grupos muy influyentes. Políticos de la vieja guardia, profesionales y empresarios identificados con las corrientes de derecha y del liberalismo tradicional, presentaron toda una diversidad de razonamientos a favor del esquema, los mismos que eran ampliamente acogidos por la prensa. Uno de sus más recurrentes argumentos daba en comparar la bonanza de la economía del dólar con las carencias de la economía ecuatoriana, y luego remataba, con una lógica bastante elemental pero efectista que, al reemplazar el alicaído sucre por la divisa estadounidense, de manera automática al Ecuador le serían trasplantadas las bondades y fortalezas del poderoso país del norte.

Hubo, desde luego, argumentaciones con una elaboración ideológica más definida, que cuestionaba la heterodoxa visión de otorgarle a los organismos públicos la capacidad de modificar la cantidad de circulante en el sistema. Claramente identificados con la concepción monetarista que había ganado espacio en las renovadas teorías de la macroeconomía, indicaban que la discrecionalidad de la autoridad emisora carecía de efectividad para equilibrar las variables económicas reales (producción, empleo, tasa de interés real), puesto que los agentes económicos se anticipan a las estrategias de liquidez de la política monetaria, y las convierten en simples modificaciones nominales. Se añadía que esas atribuciones regulatorias del gobierno no solo que no generan reacciones consideradas lógicas desde una visión positivista, sino que son poco confiables y hasta inmorales por estar originadas en decisiones políticas que afectaban a los poseedores del dinero (López, 1999).

Cuestionando al Banco Central del Ecuador y el papel que este ha desempeñado durante más de siete décadas de tratamiento de las crisis contingentes y los desajustes del sistema, los partidarios de la dolarización afirmaban abiertamente que este *no ha servido para nada* y que los dos únicos periodos de prosperidad que el país había vivido (1897-1914 y 1952-1965) más bien coincidieron con momentos en que la institución se inhibió de ejercer su control monetario. Según estos

sectores, esa *tragicomedia* de errores e ineficacias que ha sido la política monetaria discrecional y emisora del Banco Central, solo había servido para agudizar los procesos inflacionarios y acentuar la inequidad en la distribución de los ingresos y la riqueza.

Bajo esta misma argumentación, dirigida a facilitar el reemplazo del sucre por el dólar, se continuó aseverando que en nuestro país desde hace algún tiempo ya se habían venido registrando altos niveles de dolarización espontánea o informal. Se puso como ejemplo que, para 1998, los depósitos en dólares del sistema financiero ecuatoriano ya totalizaban el 33% del total de la liquidez bancaria, lo cual nos colocaba en la categoría de altamente dolarizados. Se dijo que ese porcentaje aumentaría hasta un 60% si fueran también tomados en cuenta los depósitos *off shore* y los del *colchón-bank*.

Esta preferencia del público por la divisa se la atribuyó a la inseguridad que implicaba tener los recursos en una moneda débil como el sucre que, con su constante depreciación deterioraba los ingresos, afectando básicamente a las personas de estrato social bajo, que no tienen la capacidad de ahorro para poder refugiar su patrimonio en una moneda dura. Esa predilección por los dólares, al reducir el monto del circulante en sucres, es la que obliga a la autoridad monetaria a hacer nuevas emisiones que orillan a los agentes económicos a subir los precios y a multiplicar sus actividades especulativas en desmedro de la inversión productiva.

En el caso de la banca, su inclinación a aceptar depósitos en moneda extranjera es para adquirir cierta defensa contra las huidas de divisas en caso de una devaluación brusca. Además, los banqueros aprovechan los efectos inflacionarios de una emisión inorgánica porque al hacer las correcciones monetarias incrementan contablemente sus balances. Pero, este procedimiento fue agrandando la desconfianza en la moneda nacional generando, a la larga, mayor inestabilidad financiera. Por estas razones se consideró que una dolarización informal no era conveniente para el equilibrio macroeconómico de un país, sino que lo que convenía era la *dolarización oficial* del sistema.

La política de tasas de cambios flexibles, antes tan aceptada en los diseños tradicionales de políticas económicas, fue cuestionada también en el sentido de que con ella el sector exportador no se estaba sujetando al equilibrio natural que otorga el mercado. El uso continuo de esa herramienta previene a los exportadores para no realizar el ajuste de sus recursos de acuerdo a las condiciones exigidas por el sistema, por lo cual el gobierno tiene que salir en su auxilio cada vez que hay una caída en la demanda de los productos exportables. Los agentes empresariales, que están a la expectativa de que el gobierno devalúe, evitan tomar los correctivos en aspectos como la reestructuración de costos, el aumento de la productividad, la diversificación de los bienes transables, la reducción de trámites y publicidad, etcétera, lo cual solo reduce la competitividad de las exportaciones y perpetúa los vicios del sector. Además, en el caso del Ecuador, se dijo que las devaluaciones no tienen mayor influencia sobre sus exportaciones, porque el grueso de estas proviene de *commodities* cuyos precios son fijados por el mercado mundial y no por decisiones cambiarias internas.

Otro cuestionamiento al tipo de cambio flexible fue que este impulsa alzas en las tasas de interés, que afectan la producción y desembocan en políticas monetarias pro cíclicas. El tratamiento empírico frente a los incrementos cambiarios pasa por la subida de los tipos de interés reales para atraer a los inversionistas e impedir la fuga de capitales. Estas tasas son continuamente sobredimensionadas, perjudicando la producción puesto que difícilmente retornan a sus niveles anteriores y, al final, lo único que se consigue es atraer inversiones especulativas y de corto plazo que debilitan los activos financieros y prolongan el ciclo recesivo. En cambio, dentro de un sistema de caja de conversión o de tipo de cambio fijo ligado al mercado, las reservas monetarias no son afectadas por la variabilidad en los términos de intercambio ni por pánicos internos, lo que mantiene en equilibrio el circulante interno.

Sobre el efecto que el régimen monetario de la dolarización tendría en la reducción de los precios, sus propulsores señalaron que el libre movimiento de mercaderías y personas tiende a equilibrar los precios entre dos regiones o países con similar unidad monetaria. Las tasas de inflación no son necesariamente iguales en distintas regiones puesto que

su nivel depende de diversos factores, como son la productividad, la liquidez, los impuestos, los aranceles, etcétera. Si por algún motivo en una de las regiones los precios tornan a incrementarse, los agentes se dan cuenta de la disparidad y optan por comprar donde esta barato y ofertar donde está caro. Como no hay factor cambiario que a través de devaluaciones haga que la magnitud inflacionaria de cada país se ajuste de acuerdo al poder de compra de su moneda, las reglas de la oferta y la demanda espontáneamente llevan a que los precios se igualen en las regiones con igual signo monetario. De esa manera la tasa de inflación en el Ecuador tendería a ponerse al mismo nivel que la de EE.UU.

Por otro lado, al eliminarse el riesgo cambiario y las expectativas inflacionarias, las tasas de interés nominal y real serían proclives a igualarse en las regiones vinculadas al dólar por lo que, en el caso ecuatoriano, estas se reducirían sustancialmente en beneficio de la inversión y producción. Otro de los beneficios que aportaría la dolarización sería el aumento de los flujos de inversión como consecuencia de la confianza en un régimen más estable, y la apertura de instituciones financieras de alto nivel a causa de la integración del país al ámbito de la moneda de mayor circulación internacional, similar al caso panameño. Todo ello contribuiría con una adecuada reserva de divisas que servirían como una barrera de defensa contra posibles alteraciones bruscas del sistema financiero. Adicionalmente, se obtendría un gran ahorro por la utilización de instrumentos administrativos o contables modernos, lo cual influiría aún más en la entrada de nuevos capitales al país.

En resumen, el alegato a favor de la adopción del dólar como moneda nacional, se remite a los argumentos más esenciales de la literatura ortodoxa y de las tesis sobre las expectativas racionales (Arranz y Navarro, 1982). Este razonamiento cuestionaba la ineficacia tanto de la política monetaria para dar estabilidad al sector real, así como las prácticas devaluatorias para fortalecer el sector externo. En contrapartida planteaba la necesidad de suprimir la capacidad emisora del gobierno y la instauración de un tipo cambiario estable, para prevenir los desequilibrios comerciales. Bajo esas premisas las presiones inflacionarias quedarían aplacadas, los tipos de interés se mantendrían normales, y aumentarían

los flujos de inversión, aumentando el empleo y la producción. Este equilibrio natural y racional de los factores económicos traería estabilidad y fortalecería el sector externo, dotando a nuestra economía de mejores posibilidades dentro de los competitivos escenarios de la globalidad económica.

El montaje de la dolarización

En lo referente a las condiciones que deberían darse para iniciar el reemplazo de una moneda por la otra, se habían abierto dos posiciones: la primera consideraba que era imprescindible contar previamente con fundamentos económicos firmes, como son un sistema financiero y bancario solvente, equilibrio del presupuesto fiscal, aparato estatal reducido, y reglamentaciones laborales y productivas flexibles. Mientras que la segunda postura aseveraba que no era necesaria ninguna condición previa para llevar a cabo la transición, puesto que el reforzamiento del aparato financiero, fiscal y productivo sería mucho más fácil y espontáneo una vez que se hubiera *dolarizado* la economía.

En las semanas anteriores a la fecha en que se decidió la dolarización, el primer criterio fue tomado muy en serio por varios funcionarios gubernamentales responsables del tema, que estaban conscientes de las condiciones bancarias, fiscales y comerciales poco propicias que existían en el país. Pedían un diferimiento de la medida hasta que el escenario macroeconómico fuera un poco más favorable. Pero, la segunda posición había sido acogida por los grupos económicos más influyentes que, convencidos de la consistencia teórica y práctica del proceso, presionaban fuerte para su inmediata aplicación, acusando al Banco Central de querer seguir manteniendo el anterior sistema, y pregonando a los mil vientos que la estabilidad vendría automáticamente una vez aplicada la medida.

Algunos importantes funcionarios gubernamentales aun dudaban de la conveniencia del esquema. Entre ellos Virginia Fierro y Patricio Proaño, gerente y subgerente, respectivamente, del directorio del Banco Central, así como Pablo Better, altos funcionarios económicos, quienes expusieron sus reparos sobre la medida y tuvieron que dimitir ante su aplicación.

Sin embargo, en los altos mandos nacionales y transnacionales se había ya definido la necesidad política del esquema monetario. Es así como en los días previos al anuncio de la decisión, y luego en los posteriores, se trabajó arduamente para pulir todos los aspectos contables y técnicos que permitieran desbrozarle los caminos al proyectado sistema cambiario.

Uno de los temas que causaba aprensiones era el del señoreaje (diferencia entre el costo de fabricación y el valor nominal de los billetes emitidos) y las pérdidas que el traspaso de esa facultad a los Estados Unidos podría irrogarle a nuestro país. Pero los impulsores de la dolarización arguyeron que los montos del señoreaje, calculados de la base monetaria, no eran demasiado altos y que los valores que dejarían de percibirse quedaban compensados con la supresión de las pérdidas por riesgo diferencial en las tasas de interés de la deuda externa. Algunos opinaban que siempre se podría impulsar un acuerdo conjunto con el gobierno estadounidense para una dolarización oficial lo cual implicaría que ese país reconozca al Ecuador una parte del señoreaje obtenido.

Sobre la necesidad a corto plazo de adquirir los sucres que iban a ser suprimidos del sistema nacional, existía el problema de que para ello debían usarse los fondos de la Reserva Monetaria Internacional (RMI). Normalmente, las divisas de la RMI son utilizadas para canjearlas por moneda nacional a los importadores que necesitan hacer sus compras en el extranjero y, luego, esos mismos valores son utilizados para adquirir los dólares de los exportadores que efectúan sus gastos e inversiones en moneda local. De esta manera, las reservas internacionales no desaparecen, sino que siguen conservándose como valor patrimonial del estado.

De acuerdo al criterio de los funcionarios gubernamentales y analistas particulares cercanos al proceso, el banco central contaba con los dólares suficientes en divisas y oro de la Reserva Monetaria Internacional (RMI) para poder adquirir todos los sucres en circulación. Pero, obviamente, esos sucres, que ya no serían utilizables, deberían ser destruidos lo cual significaba una pérdida en las cuentas del banco central. Pero, a esto se replicó que como la emisión de cada sucre circulando estaba sustentada en la existencia de dólares en la RMI, este valor ya se había acumulado

en el sistema (en teoría, cada sucre emitido por el Banco Central tenía su respaldo en la RMI). Es decir que como dichos valores eran un costo ya desembolsado, no representaban un costo adicional y, por tanto, no había pérdida.

De acuerdo con esta argumentación, solo bastaba con establecer la cantidad de billetes–sucres circulantes en el sistema y reemplazarlos por billetes–dólares. Las reservas necesarias para respaldar la sustitución de sucres por dólares se las podía proveer con el saldo líquido de la RMI, fundamentalmente con sus componentes *numerario y depósitos en monedas extranjeras y otros activos en moneda extranjera*, que constituían los Activos Internos Netos, disponibles para su inmediato canje. El oro monetario y las posiciones en el FMI y DEG no se consideran líquidos.

Una auditoria efectuada con el asesoramiento del FMI había establecido una estructura según la cual, a enero de 2000, la parte líquida de la RMI alcanzaba los 780 millones de dólares, de los cuales 430 millones podían destinarse a canje, 250 millones eran las obligaciones del Banco Central y el encaje bancario, y 100 millones los fondos de contingencia en organismos públicos. Estando la RMI en alrededor de 1.200 millones de dólares (figura 12), los poco más de 400 millones restantes, que era la cuota del país en los organismos internacionales, fueron considerados como la parte no líquida. Con el inicio del proceso, las estadísticas oficiales suprimieron la anterior denominación de RMI, reemplazándola por la de Reserva Internacional de Libre Disponibilidad RILD (denominada Reservas Internacionales desde 2014), que constituía la reserva líquida sustentadora de la dolarización. De acuerdo a esa información, a fines del 2000, la Posición Neta en Divisas era de 944 millones de dólares, de los cuales el valor Caja en Divisas se había reducido a 115 millones de dólares.

Para fines de 1999, la base monetaria M1 (especies monetarias en circulación más depósitos monetarios), bordeaba los 13 billones de sucres. La RILD, como hemos dicho, fue calculada por quienes dirigieron el proceso en algo menos de 800 millones de dólares. Dividiendo M1 para el valor de la RILD se obtiene una cantidad de 16.000. De acuerdo

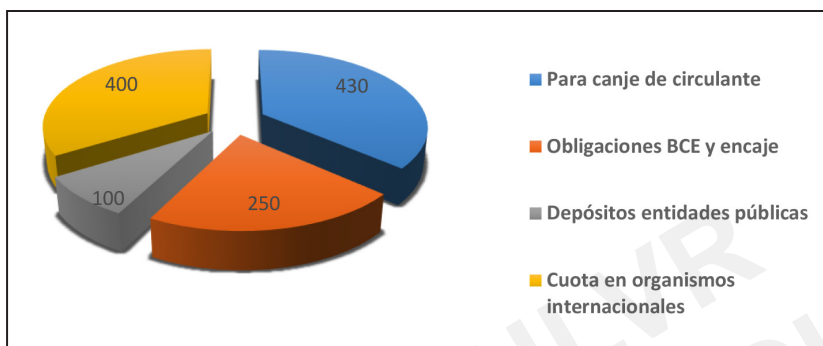


Figura 12. Distribución de la RMI al inicio de la dolarización (millones de dólares)

a esto, el valor con que debió congelarse el precio del dólar en el momento de la dolarización no debió ser mayor a 16.000 sucres, pero, se escogió un valor de 25.000 sucres, lo que permite colegir que lo que en realidad se necesitó para canjear el circulante fueron 520 millones de dólares. Se adujo que la diferencia con el valor de la RILD eran cuentas comprometidas. Sin embargo, como detallaremos más adelante, esto llevó implícito un enorme y oscuro beneficio para los que acapararon dólares antes de la dolarización, tema que nunca se ha aclarado.

Para adaptarse a la nueva situación, en la Ley Para la Transformación Económica (Trole I), presentada para aprobación del Congreso, se planteó una reelaboración de la contabilidad de las reservas monetarias del país, dividiendo en cuatro cuentas su balance en el banco central: a) *de canje*, con su pasivo constituido por las especies monetarias en circulación, respaldado en su totalidad por sus activos en divisas de libre disponibilidad, b) *de reserva financiera*, cuyo pasivo son las obligaciones del BCE en encaje de los bancos y bonos de estabilización, y su activo es el saldo remanente de la cuenta de canje, c) *de operaciones*, cuyo pasivo son los depósitos de entidades públicas no financieras y de particulares, incluidas de instituciones internacionales, y su activo el saldo de la cuenta financiera, c) *de otras operaciones del Banco Central*, que incluye el resto de cuentas, incluyendo el patrimonio.

EDITORIAL ULVR
COPIA NO COMERCIAL
EDITORIAL ULVR

CAPÍTULO 3

**Análisis crítico
de la dolarización**

EDITORIAL ULVR
COPIA NO COMERCIAL
EDITORIAL ULVR



EDITORIAL ULVR
COPIA NO COMERCIAL
EDITORIAL ULVR

CAPÍTULO 3

Análisis crítico de la dolarización

Los intereses geopolíticos

Con la expresión *un salto al vacío* había graficado el presidente Mahuad la posible instauración de la dolarización en Ecuador. Por ello, aunque la medida ya se la veía venir, para muchos fue sorprendente esta decisión del gobierno de acoger repentinamente aquella figura cambiaria, puesto que pocos días antes algunos de los más altos funcionarios económicos habían expresado que no era el momento más propicio para ello. Seguramente, fueron las condiciones políticas las que obligaron a acelerar el paso. Según diversas encuestas de aquel entonces, 9 de cada 10 personas rechazaban la gestión de Mahuad, identificado como el principal responsable de la debacle económica del país. Las organizaciones sociales, los partidos de izquierda y amplios sectores, habían solicitado su renuncia; y las cúpulas empresariales le condicionaban su respaldo a *un cambio del modelo* sustentado en la desaparición del sucre. Este último pedido, que contaba también con el apoyo de influyentes figuras internacionales, fue asido por el ex presidente como una tabla de salvación para mantenerse en el poder.

Los grupos económicos y políticos tradicionales del país—particularmente los del altisonante círculo de las cámaras empresariales del Guayas—habían puesto todo su empeño en darle al país una solución novedosa, enmarcada, desde luego, en los principios de la libre competencia. Aunque desde siempre sus convicciones habían respondido a los manuales de los organismos de Bretton Woods, la idea de algunos era marcar distancias con ciertos planteamientos de la ortodoxia fondomonetarista, básicamente en lo relacionado a las políticas cambiaria y de emisión monetaria, de no muy buenos resultados tanto

en el país como afuera. Pero, cuidando de que su visión libremercadista no perdiera coherencia, habían decidido impulsar una opción cambiaria nunca antes ensayada en el país, catalogada como futurista y ligada a la apertura hacia los mercados mundiales. Se trataba precisamente de ese esquema que subordinaba el sistema monetario nacional al estereotipo de la más poderosa moneda del mercado libre, el dólar, y que había venido siendo impulsado en el ámbito internacional por influyentes personajes vinculados a la oficialidad financiera estadounidense.

Efectivamente, en los cenáculos internacionales se esbozaban esquemas electivos que intentaban renovar las técnicas anticrisis ensayadas con poca fortuna durante el remezón financiero de 1997-1998. Las economías del sudeste asiático habían reaccionado muy agriamente frente a la cotidiana política del FMI y del Departamento del Tesoro de defender los tipos de cambio mediante las típicas medidas de flotación cambiaria o alzas en las tasas de interés, cuya aplicación más bien había agudizado los procesos de crisis y desequilibrio macroeconómico.

Es más, al calor de la crisis del sudeste asiático, que puso los pelos de punta a otras regiones del planeta, habían ganado rutilancia diseños como el de *control de capitales* que, rechazando la intervención del FMI, ensayó Malasia en 1998 y que en pocos meses logró darle estabilidad a su atribulada economía; o el de *cambio fijo administrado*, institucionalizado desde hace años en China, que le permitió por mucho tiempo capear los vendavales financieros. La diferencia entre esos métodos de control de cambios y una economía dolarizada es que mientras con aquellos el poder público sigue manteniendo su autonomía, con el sistema dólar el país queda anclado a la institucionalidad del dueño de la moneda. La burocracia dura del FMI no podía reconocer la decidida validez de esos esquemas estatistas que contradecían su enfoque de mercados competitivos; pero, al mismo tiempo no podía dejar de buscar una renovación de sus agrietadas fórmulas anticrisis.

Paralelamente, estaba el asunto del posicionamiento geopolítico de las potencias, buscando afianzar sus dominios dentro de un mundo cada vez más interconectado y proclive a la compactación en bloques regionales. La potenciación del mega mercado europeo y la cada vez

más poderosa presencia comercial del conglomerado asiático, habían despertado cierta inquietud en los Estados Unidos de América. Desde los años ochenta el dólar había venido perdiendo espacio como moneda de reserva frente a monedas como el marco y el yen; la Unión Europea apuntaba a consolidarse desde 2000 con su moneda propia y, para colmo, el emergente yuan también amenazaba con saltar al ruedo (figura 13). Por ese tiempo los bonos denominados en dólares perdían terreno día tras día. Algunos grupos conservadores eran partidarios de tomar prevenciones frente a posibles intromisiones en el continente de aquellos nuevos actores que pudieran estar afectando aún más sus posiciones dominantes; y para esto, nada mejor que consolidar su tradicional señorío en la región mediante la adopción de una moneda común que no podía ser otra que el imponente dólar estadounidense.

Durante los años noventa varias organizaciones académicas y centros internacionales de presión (*think tank*) promocionaron con gran empeño entre los países latinoamericanos la idea de *sustituir sus monedas domesticas por el dólar*. Robert Barro, profesor de la Universidad de Chicago, había escrito *Permitamos al Dólar Reinar de Seattle a Santiago* (Brenta, 2004). *The Heritage Foundation* recomendaba *adoptar el dólar estadounidense como moneda argentina*. En 1999, el

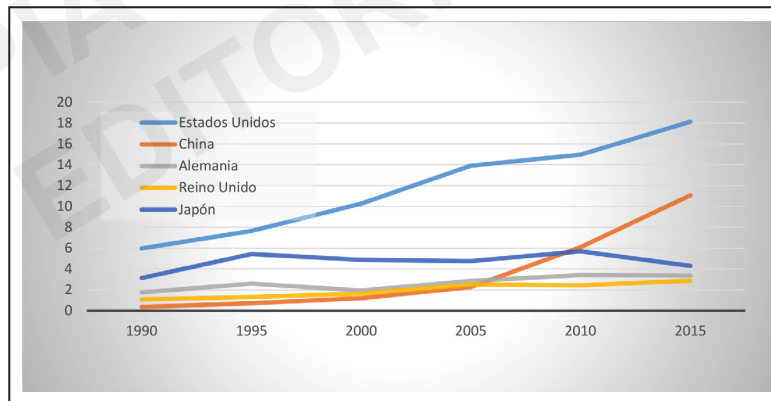


Figura 13. PIB potencias mundiales (billones de dólares).

Fuente: Banco Mundial (2019).

presidente de Argentina, luego de reunirse en Buenos Aires con Steve H. Hanke, del liberal y elitista *Cato Institute*, y recibir de él *Un programa de dolarización para la economía argentina*, ordenaba estudiar la propuesta de dolarizar su economía. (Brenta, 2004).

En Estados Unidos, el mismísimo secretario del Departamento del Tesoro, Laurence Summers, había manifestado su opinión favorable sobre la dolarización y las ventajas que significarían para el *interés nacional* de Estados Unidos que esos procesos monetarios se convirtieran en una “tendencia regional” (Santos, 2019). Pero, en cambio, en lo que Summers –al igual que Allan Greenspan– si tenía sus dudas era sobre compartir el señoreaje. Así las cosas, el senador Connie Mack²³ (Allard, 2011) a través de la *Joint Economic Committee Staff Report*, había presentado en el Congreso de Estados Unidos una ley para compartir el señoreaje con los países que quisieran dolarizarse. Pese a los términos de esa propuesta, que daba el control del proceso a Estados Unidos, y del apoyo de personajes e instituciones de alto nivel²⁴, esta fue negada por el congreso.

En el fondo, es claro que la visión de la política estadounidense, siempre renuente a conformar asociaciones bilaterales o uniones monetarias que impliquen compartir beneficios o rubricar compromisos con países considerados de su órbita, no le permite entrar en tratos de tú a tú con naciones menores como Ecuador. Desde luego esto no implica que el *establishment* norteamericano no entienda la importancia que para la preservación de su hegemonía geopolítica representa una dolarización regional, sino que trasluce una falta de consensos sobre ciertos puntos como el señoreaje. Así lo mira Cruz (2005):

La unión monetaria implica la necesidad de desarrollar un marco institucional y la creación de un banco central o incorporar miembros del país oficialmente dolarizado en el comité o junta monetaria del banco central propietario de la moneda que se

²³Connie Mack, miembro de una familia de políticos, es un senador vinculado con poderosos grupos cubano-americanos de extrema derecha. Ha sido impulsor de leyes que endurecen el embargo comercial contra Cuba.

²⁴La casi totalidad de los bancos integrantes de la reserva federal estadounidense FED, apoyaron la dolarización en América Latina. También el Bear Stearns, UBS Warburg LLC, entre otros.

adopta. Si analizamos los procesos de dolarización unilateral y bilateral podremos ver que en estos últimos el propietario de la moneda ancla no entrega la independencia de su política monetaria al país dolarizado, además no implican la creación de una nueva autoridad monetaria (como en el caso de la Unión Monetaria Europea). En el caso de los países que han adoptado el dólar de los estados Unidos, la FED ha continuado siendo la exclusiva autoridad encargada de diseñar la política monetaria para el dólar y hasta ahora el gobierno de los EE.UU. no ha establecido ningún acuerdo con los países dolarizados.

Además, esta tampoco era una idea que pudiera materializarse de la noche a la mañana en la zona continental de influencia estadounidense. Como antecedente, la consecución de la Unión Europea con su moneda común, había precisado más de 50 años. Se hacía necesario, pues, ir poco a poco desbrozando el camino. Para hacer vendible ese propósito entre la vecindad americana, era necesario contar primero con un antecedente meritorio de dolarización en algún país significativo, para enarbolarlo como ejemplo y garantía de éxito. Para 1999, 14 países en el mundo *estaban oficialmente dolarizados*, pero casi todos eran pequeños territorios o islas con economías ficticias y subordinadas como paraísos fiscales a los centros financieros occidentales, dependientes hasta la médula de los servicios y las transferencias monetarias externas, y del turismo internacional²⁵. Por lo tanto, como modelo dogmático de dolarización no eran lo más idóneo.

El caso de Panamá, *sui generis* en América Latina, por sus particularidades no podía ser tomado como un patrón común para la dolarización puesto que la vida de esa nación ha estado vinculada al dólar desde su erección como república a comienzos del siglo XX²⁶. Además, su economía es atípica pues se encuentra determinada por la marca de ese foco comercial mundial que es el Canal de Panamá, que transformó al país en un enclave de intercambio, dotándolo de un sistema bancario ágil, robusto

²⁵Andorra, Chipre Septentrional, Timor Oriental, Kiribati, Liechtenstein, Islas Marshal, Micronesia, Mónaco, Nauru, Palau, Panamá, San Marino, Tuvalu y Santa Sede (Vaticano).

²⁶En 1904, la ley 84 determina que tanto el Balboa como el dólar son monedas de curso legal y con un valor equivalente.

y con profundas ramificaciones internacionales. Bajo esas condiciones ha sido obvio el uso interno del dólar como moneda de curso legal, funcionando junto con el balboa que se lo emite fraccionariamente. En el caso de Puerto Rico, siendo un estado asociado a los Estados Unidos –que le impuso el dólar al invadirlo en 1898– cuya economía está atada a la de la potencia y su moneda es la moneda estadounidense, no puede tomarse como referencia. Y Argentina, donde se habían abierto muchas expectativas de implantar la dolarización, finalmente, en 1991, se decidió por un esquema menos audaz y radical como fue la convertibilidad.

No habiéndose podido concretar en un ejemplo significativo y exitoso de economía dolarizada, hay quienes sugirieron tomar como referencia para su implementación aquella institucionalidad monetaria de similares principios de inflexibilidad cambiaria como lo es la convertibilidad o caja fija de conversión. Bajo este bosquejo, si bien es cierto la moneda local no desaparece, su emisión queda subordinada a la cantidad de divisas que logra acopiar el país, lo cual implica que su banco central subordina su capacidad discrecional. La base monetaria solo puede modificarse de acuerdo a las variaciones en los activos internacionales de reserva y a la capacidad de generar dólares, lo cual se adhiere al principio de tipo de cambio fijo, supeditado al mercado internacional.

Claro que las particularidades con que este tipo de régimen cambiario ha sido aplicado en varios países del mundo, dificultan poder definirlo como dolarización plena (quizás, ni siquiera como convertibilidad ortodoxa). Así, por ejemplo, en Hong Kong, donde funciona la paridad de su dólar con el estadounidense, el gobierno podía efectuar operaciones limitadas de mercado abierto que inciden sobre sus tasas de interés; y en Argentina un tercio del respaldo de la reserva se efectuaba con bonos del gobierno, lo que implica cierta discrecionalidad sobre la política monetaria. Es decir que esos países mantuvieron una moderada autonomía para actuar sobre las tasas de interés y la liquidez y, además, ambos retenían el señoreaje. De todas formas, por el hecho de allanarse a la regla monetaria de carencia de la capacidad de emisión, al diseñar esquemas similares o más radicales como es el de la dolarización, siempre era importante observar como referencia las experiencias de convertibilidad existentes hasta entonces.

Pero, careciendo de un antecedente efectivo de dolarización en Latinoamérica, había que irlo modelando, y para ello se requería de un país que aceptara el oficio de “piloto de prueba” en la particular experimentación. Ese voluntario no debía ser ni muy insignificante, porque entonces carecería de representatividad, ni muy notorio para que, en caso de malograrse el experimento, los efectos del mismo no tuvieran consecuencias globales. Además, sus condiciones políticas y económicas debían ser propicias para imponer el plan: o sea, un gobierno colaborador y diligente con las instrucciones provenientes del norte; y una economía sumida en problemas y crisis cíclica que estuviera dispuesta a transformaciones extremas. Además, debían existir grupos de dirigencia local que asumieran como suya la directriz supranacional, y que tuvieran la suficiente influencia en el poder político para sacarla adelante. Como no es difícil adivinarlo, se estaba hablando de un país como Ecuador.

En resumen, la dolarización ecuatoriana no provino de una decisión reposada del gobierno, ni fue fruto de un consenso de la sociedad ecuatoriana. Tampoco estuvo basada en análisis extensivos de centros académicos locales, conocedores de la realidad nacional, que la avalaran como alternativa correcta. No hubo un debate horizontal que traspasara el cerrado ámbito de los grupos dominantes. Las opiniones que cuestionaban la propuesta monetaria no tuvieron la debida difusión en los medios de masa. Como los hechos comentados lo demuestran, la dolarización nació supeditada a las estrategias de afirmación comercial y financiera de la potencia americana difundidas por los influyentes *think tanks*, a la interpretación ideologizada de los grupos empresariales del país que se pusieron a la cola de los expertos internacionales, y a la fragilidad de un presidente que antepuso sus conveniencias personales a los riesgos que pudiera estar implicando el inédito sistema monetario.

Además, se evidencia que la adopción de la dolarización no estuvo respaldada en alguna experiencia valedera y exitosa practicada en algún otro país con características parecidas al nuestro. Más aún, en el mismo periodo en que la dolarización se institucionalizaba en Ecuador, un diseño monetario y cambiario de fundamentos similares, como lo fue la convertibilidad argentina, atravesaba serios problemas que dos años después lo llevaron a ser suprimido.

Las diferencias entre economías desarrolladas y sub-desarrolladas

De las bondades que, presuntamente, vendrían con la dolarización, las más magnificadas han sido la del sometimiento de la inflación, una creciente inversión y un auge productivo. Se dijo que al quedar vigente un sistema con una sola moneda, estable y fuerte como es el dólar, automáticamente los índices de precios cederían hasta los niveles de Estados Unidos, propiciando un sostenido crecimiento. Proyectando un poco más este planteo, se dijo que la estabilidad macroeconómica y la desaparición del riesgo cambiario estarían incentivando la llegada de capitales de inversión lo que daría impulso a la actividad productiva y al empleo. Todo esto traería incentivos al consumo, la ganancia y una renovada oferta de bienes y servicios, gestando así un ciclo dinámico que desembocaría en una sostenida prosperidad para la sociedad ecuatoriana.

Sin duda que el criterio de que una economía, por el solo hecho de haberse dolarizado, entraría con credenciales propias a una etapa de crecimiento y prosperidad, tiene efectividad como recurso publicitario. Un razonamiento con mayor racionalidad y rigor respondería que la producción, el desarrollo y el bienestar en un país no están en función del cambio de denominación de la moneda de circulación legal, sino de factores más estructurales como son sus grados de desarrollo tecnológico y productivo, su tasa de productividad, la consistencia de sus mercados, sus volúmenes de ahorro interno, o la orientación de su comercio internacional. Pero, para los *dolarizadores* estos eran detalles también implícitos en la consecución de su epifanía monetaria.

Las estructuras de producción y los estándares de productividad en las potencias industrializadas son diferentes a las de los países pobres. Así, en las empresas y fábricas de aquellas se trabaja con elevados niveles de tecnología y productividad –que reducen los costos en relación al valor de la mercancía– y sus mercados son muchos más grandes, lo cual permite activar las *economías de escala* que implican disminución del costo unitario en función de la producción *incremental*. La superioridad de la productividad en los países desarrollados –fruto de intensos programas de experimentación y tecnificación, alta inversión en

educación e investigación, innovaciones laborales, sistemas gerenciales más eficaces, etcétera— se expresa en la cantidad de bienes que generan por unidad de tiempo, muy por arriba de la de los países subdesarrollados y que, además, tiene asegurada su realización en mercados para los que no existen fronteras.

La concepción del liberalismo ricardiano según la cual al alcanzar la producción determinados montos los cambios desiguales en sus factores saturan sus tasas de retorno, se ha ido quedando desactualizada dentro de los parámetros de la *nueva economía*. Así, en el caso de la industria del software extendida a nivel global, se sabe que cada unidad adicional ya no implica costos significativos por cada nuevo producto. Este aspecto es importante puesto que, en consonancia con las nuevas tendencias de buscar *ventajas competitivas* dentro del estrado mundial de la globalización, es evidente que ahora los países con mayores grados de competitividad son los que basan su comercio en la alta manufactura y en la tecnología de punta (robótica, nanotecnología, el internet de las cosas, nuevos materiales, inteligencia artificial). De tal forma que aquellos países que persisten en sustentar su economía en una producción primaria y sin valor agregado, adicionan claras desventajas al tratar de posicionarse (más bien, al ser posicionados) dentro de la estructura económica mundial.

Todos esos factores que caracterizan a las economías avanzadas les permiten ampliar sus márgenes de ganancia en relación al precio final del producto, posibilitando mejores salarios que, a su vez, contribuyen a potenciar la capacidad de consumo y la *performance* de otras importantes variables. No cabe pensar que todas estas diferencias de tipo estructural que existen entre las economías en desarrollo y las desarrolladas, intrínsecamente distintas, van a quedar automáticamente desvanecidas por el solo hecho de que se los unifique con una moneda, y se los integre a un mercado común donde baste la confluencia de oferta y demanda para equilibrar automáticamente las variables macroeconómicas y gestar productividad.

La historia nos permite confirmar que las utilidades y beneficios obtenidos del proceso extractivo, indefectiblemente suelen ser

retornados o transferidos a las zonas de mayor prosperidad. Los capitales transnacionales que, desde luego, no se crean con fines benefactores, no llegan a los países con la consigna de ayudar a suavizar los desequilibrios internos y las desigualdades sociales, sino bajo la motivación de aprovechar su mano de obra y su materia prima baratas, y sus sistemas especulativos y permisivos que posibilitan ganancias rápidas y fáciles. Es la lógica descarnada de la inversión capitalista. Es conocido que, una vez cumplido su objetivo, y luego de haber agotado la *mina de oro*, esos capitales son retornados a sus sitios de origen o pasan a engrosar los activos transnacionales. Los beneficios económicos y la infraestructura productiva que se generan en el país visitado, generalmente son acaparados por las elites empresariales nacionales que se asociaron con ellos en el proceso extractivo.

De igual manera, la vieja partición de los países entre centros industriales y zonas proveedoras de materia prima, bajo las tornadizas condiciones del mercado globalizado hace que las naciones sean afectadas de diferente manera por las inestabilidades de los mercados. En las economías basadas en la producción primaria, las repentinas caídas en los precios de sus bienes exportables influyen drásticamente en sus ingresos de divisas, provocándoles desfinanciamiento fiscal, caída de inversiones, morosidad y cierre de créditos, aumentos en los precios internos, etc. Por el contrario, en los países basados en la industria y los servicios tecnológicos, una baja en los precios de los *commodities* (petróleo, soja, acero, etcétera) más bien dinamizan su aparato productivo y optimizan su potencialidad inversora.

Los precios de estos bienes de comercio mundial no son inelásticos, y su fijación sin duda depende en mucho de las fluctuaciones mercantiles y de las estrategias de las potencias y los oligopolios, lo cual los torna altamente inestables. Esperanzados en el equilibrio del mercado mundial, en realidad los países se encuentran abocados a la permanente aleatoriedad de eventos tales como la variación de los precios, las alteraciones de la geopolítica, los procesos migratorios o los fenómenos naturales, que tienen claras incidencias sobre la producción, el comercio y la economía en general. Es obvio pensar, entonces, que las políticas monetaria y cambiaria tienen que ser aplicadas autónomamente,

tratando de administrar a su favor las particularidades de cada incidente. Sin embargo, un país que se haya anexo oficialmente al estándar del dólar, carece de autonomía y tendrá que acoplarse a las estrategias y planificaciones de la nación más fuerte lo cual, sin duda, le irrogará serios problemas.

Aún en el caso de que en el país dolarizado se cumplieran las previsiones de mejoramiento de los índices macroeconómicos, dichas manifestaciones, conjugadas dentro de un régimen rígido y arbitrado, podrían estar dando lugar a imprevisibles distorsiones: La teoría económica nos habla de una relación directa entre las tasas inflacionarias y el desempleo, entendiendo la disminución del desempleo como aumento de la producción. A su vez, el incremento productivo conlleva modificaciones en la tasa de ganancia. Un punto de encuentro entre las tesis liberales y las socialistas lo constituye el análisis de la caída de la ganancia cuando los factores de la producción no son debidamente ponderados, aunque para los primeros la tasa de ganancia desciende por la caída de la renta, en tanto que para los segundos desciende por el aumento del capital constante frente al capital variable (Dussel, 1988).

Frente a descensos de la tasa de ganancia por aumento de la producción, los economistas clásicos propugnan el incremento de la productividad marginal del trabajo y/o la baja del salario nominal lo cual además favorecería un fortalecimiento del empleo. Refutando a Pigou y su *Theory of Unemployment*, Keynes (1943) afirmaba que:

Una baja de los salarios reales debida a un alza de los precios, permaneciendo iguales los nominales (...) no produce una disminución de la oferta de mano de obra disponible al nivel del salario corriente (...) dentro de ciertos límites, lo que los obreros reclaman [es] un mínimo de salario nominal y no de salario real.

Asumiendo pues, que los salarios nominales no son proclives a la baja, y que la productividad física posee poca variabilidad, entonces el artificio en el corto plazo para sostener un incremento en los montos productivos sin afectar a la tasa de ganancia tradicionalmente ha sido la disminución del salario real vía incremento de los precios.

En la tabla 7 se hace una simulación de cómo, sin afectar el salario nominal y asumiendo distintos escenarios de alza de precios que afectan costos de los medios de producción, pero incrementando el *plusvalor*, se logra mantener y hasta incrementar la tasa de ganancia.

Esta relación producto-desempleo-inflación, que explica los ciclos de inestabilidad de los precios y del empleo en el capitalismo, fue cuestionada con profusa argumentación por la teoría de las expectativas racionales según la cual, en el plazo mediano, los agentes económicos se previenen ante los efectos anunciados de la política monetaria inflacionaria y crean mecanismos que evitan que esta se vea conjugada por modificaciones en el empleo y la producción. Sin embargo, la práctica común de los países al actuar sobre los instrumentos monetarios nos hace ver que la fórmula inflación– producción no ha perdido vigencia. No solo en los Estados Unidos sino también en muchos otros países, el manejo de los organismos monetarios utiliza herramientas como las tasas de interés para actuar sobre la variable inflación, restringiendo la liquidez para prevenir riesgos inflacionarios o soltándola para contrarrestar presiones recesivas.

De acuerdo a las presunciones, dentro de un régimen de tipo de cambio fijo o de dolarización, los salarios reales acusarán rigidez y el quantum

Tabla 7. Interpretación de la solución inflación –Tasa de ganancia

Condiciones del proceso productivo	Unidades producida	Precio unidad	Valor mercancía c+v+p	c Máquinas, insumos, herramientas	v Salario Nominal	p Plusvalor	Tasa de plusvalor p/v	Tasa de ganancia p/c+v
1er escenario	100	10	1000	400	300	300	100%	42.8%
2do escenario. Suben medios de producción	120	10	1200	600	300	300	100%	33,3%
3er escenario, sube plusvalor	130	10	1300	600	300	400	133.3%	44.4%
4to. escenario Suben precios	120	11	1320	600	300	420	140%	46.6%

productivo se incrementará, sin que ello implique necesariamente una mayor productividad. Ese aumento en la oferta de bienes, en la que también tendrá que ver la afluencia de importaciones a causa de la inflexibilidad cambiaria, enfrentado al escaso poder de compra (por la caída del salario real), provocará un abaratamiento de los precios internos (caída de la inflación) lo que a su vez tendrá como consecuencia una caída en las tasas de ganancia empresariales.

La respuesta habitual ante un descenso de las ganancias ha sido el aumento de la inflación, que se refleja en una caída de los salarios reales, en aras de la recuperación del beneficio. Pero, en un sistema dolarizado la economía asume una estática deflacionaria la cual plantearía una distorsión en el mecanismo de ratificación y reproducción de la ganancia que tendría que ser resuelta a través de una máxima exacción a la fuerza de trabajo y un mayor deterioro de los niveles de vida de la población.

De tal manera que, como segundo cuestionamiento se ha planteado la gran diferencia existente entre las estructuras productivas, tecnológicas y comerciales del país dueño del dólar y las del país dolarizado. Esta discrepancia estructural invalida la repetida afirmación de que, en una sociedad que haya adoptado la moneda estadounidense, solo por la circunstancia de haberlo hecho quedarían resueltos sus problemas de inflación, desempleo y producción. La capacidad de absorción de los desequilibrios comerciales provenientes del exterior, así como la evolución de los ciclos económicos, no son simétricos ni equivalentes en ambas economías. Estas diferencias estructurales, al generar alguna anomalía en los elementos económicos, por lo general siempre se definen con soluciones que perjudican a la economía más débil.

La desprotección frente a los desequilibrios externos

Otra de las desventajas que afecta a los países que deciden adoptar la dolarización es la vulnerabilidad de sus economías frente a los desequilibrios y turbulencias financieras provenientes del exterior. Para prevenir esos desequilibrios, los países cuentan con la institucionalidad de una política monetaria con capacidad emisora y reguladora. Teniendo en cuenta que en el contexto internacional el flujo de capital es muy

voluble e impredecible, la política monetaria actúa como una válvula que administra el circulante de acuerdo a los requerimientos del sistema.

Desde luego que no se pueden desconocer los riesgos de un manejo demagógico y politizado de la capacidad emisora, Sobre las consecuencias nefastas que el mal uso de esa atribución puede causar existen ejemplos de sobra. Pero tampoco se puede aplicar un remedio que vaya a resultar peor que la enfermedad. Para ello es necesario contar con una autoridad monetaria capaz, que sea independiente tanto de los gobiernos de turno, como de los intereses de los grupos económicos privados. El problema radica en que una política monetaria autónoma no se aviene con la esencia política de quienes determinan las leyes y la institucionalidad de los países. En Estados Unidos existe la Reserva Federal Estadounidense (FED), un súper organismo que tiene a su cargo la conducción de la política monetaria, la regulación de la banca, y el sistema nacional de pagos. La FED es un consorcio público–privado conformado por una Junta de siete gobernadores nombrados por el gobierno, por los doce bancos de Reserva Federal regionales, y por representantes de la banca privada, desde luego, todos ellos vinculados a gran poder financiero.

Dentro de un mundo con movilidad continúa de capitales, el carecer de capacidad interna para regular el sistema financiero es un inconveniente difícil de manejar. Cuando un país se dolariza las atribuciones sobre su circulante quedan sumamente limitadas, puesto que la emisión del dólar es potestad de la caja de reserva estadounidense, con lo que su liquidez está supeditada a las decisiones de esa institución y a las estrategias de los capitales externos. En ese marco, una súbita fuga de capitales, una caída brusca de los ingresos por ventas externas, o un corte repentino de los desembolsos internacionales o de las transferencias tendrán consecuencias que se escapan del control estatal. Si no se cuenta con suficientes reservas internacionales se produce un colapso del sistema monetario que afecta duramente las cuentas fiscales al aparato productivo nacional y las actividades elementales de la población (Schuldt, 2000).

En lo relacionado al comercio externo, la inexistencia de la política cambiaria en un entorno internacional donde constantemente se producen variaciones en los tipos de cambio, es sumamente perjudicial para las

cuentas externas. El tipo de cambio es un instrumento que permite regular la cotización de la moneda de un país con relación a las de otros países —con el dólar, especialmente— para proteger así su balanza comercial. Cuando un país devalúa su moneda los empresarios exportadores ven aumentar el valor de los dólares acopiados por sus ventas externas, lo cual les permite competir más ventajosamente en el mercado externo. Los productos de ese país, abaratados por la devaluación, se introducen en los países aledaños desplazando la producción local, y afectando no solo a los exportadores sino a todo el aparato empresarial. La inmediata respuesta del país afectado es modificar también su tipo de cambio para tratar de equilibrar las condiciones comerciales. Pero, en una economía *dolarizada* o de tipo de cambio fijo este recurso no es aplicable y el sector exportador debe sufrir las consecuencias.

Otro de los sectores damnificados de estas algarradas llegadas desde afuera es el fiscal. Los principales rubros con los que se arman los ingresos del presupuesto público son los impuestos y las ventas externas, a los que se añade el financiamiento tanto interno como externo. Un sector externo sin capacidad competitiva repercute no solo sobre los rubros fiscales por ventas sino también sobre los tributos de las empresas. Al escasear sus ingresos y abrirse una brecha en sus cuentas el gobierno central no tiene más remedio que recurrir a la subida de impuestos y a los empréstitos.

En el primer caso, más allá del rechazo ciudadano que debilita aún más la capacidad de política pública, la debilidad del consumo repercute sobre las recaudaciones; y, en el segundo caso, los préstamos que conceden los organismos internacionales generalmente incluyen condiciones lesivas y onerosas. Y la emisión de deuda interna (emisión de bonos), que es lo más parecido al recurso de emisión de moneda nacional, es una opción que está supeditada a la calificación del riesgo país que determina la valoración y la demanda de dichos bonos.

Ahora bien, ante estas dificultades y bajo los dictados de los organismos multilaterales, los gobiernos suelen recurrir a la opción de las privatizaciones, definida como una fuente de capitales frescos los cuales, al fortalecer la cuenta capital de la balanza de pagos, pasan a aliviar los

problemas de caja fiscal, reactivar el aparato productivo y financiar los gastos del desarrollo. Desde luego, esto es lo deseable. Sin embargo, varias de los procesos de venta de activos estatales han dejado experiencias poco gratas²⁷. Las ventajas que deberían traer las privatizaciones, como son la modernización de sistemas y las transferencias tecnológicas, quedan diluidas ante las altas tarifas y precios prohibitivos que imponen las empresas privatizadas o concesionadas. Las tasas de desempleo se ven incrementadas por los masivos despidos con que se intenta sanear las empresas estatales antes de su venta; los programas de cobertura social (salud, vivienda) quedan relegados; y el deterioro causado a delicados ecosistemas por la maximización de la ganancia, imposibilitan una economía sostenible, comprometiendo el desarrollo y el futuro del país.

Entender estos *daños colaterales* que implican las privatizaciones no significa desconocer la importancia que tienen los capitales de inversión para un país carente de ahorro interno. Para enfrentar los problemas de déficit fiscal, eliminar ineficiencia administrativa, atraer tecnologías de punta y dar estabilidad macroeconómica se precisan esos capitales de inversión directa. Pero, en la práctica estos procesos han involucrado grandes negocios para los inversionistas y la gente que ha tenido a su cargo estos procesos.

Como olvidar que han sido personajes del sector privado quienes, como representantes de los organismos estatales, han dirigido estas operaciones, lo que deja muchas dudas sobre su imparcialidad. Para dar un ejemplo, la disposición constante en el Plan Brady de permitir que títulos de la deuda externa fueran canjeados por activos de empresas públicas, hizo que mucha gente ligada a las operaciones aprovechara aquello para sacar provecho. Como los gobiernos le reconocían a esos títulos un precio más alto que en el mercado, “algunos bancos del

²⁷Los casos de privatización en Perú y Argentina son decisivos: En Perú, desde Fujimori hasta Humala se captaron más de 34.000 millones de dólares por desinversión estatal, sin embargo, sus objetivos de desarrollo no fueron alcanzados, y las carencias fiscales, el desempleo y la pobreza se mantuvieron en medio de denuncias de corrupción de sus más altas autoridades. En Argentina, como consecuencia de la convertibilidad quedaron agotadas las reservas monetarias con lo cual se recurrió a la venta de los activos estatales. Se vendió todo lo que se pudo, las hidroeléctricas, las telefónicas, las térmicas, las redes de agua y desecho, en un acelerado proceso de desnacionalización que entregó la economía a los capitales foráneos. Con procedimientos como la tercerización y la flexibilización laboral en los distintos sectores privatizados se despidió entre el 35% y el 84% del personal.

exterior, asociados con empresas extranjeras y grupos económicos locales pasaron a constituirse en propietarios de importantes empresas que pertenecían al sector público” (Ruiz, 2002).

Como ya se ha mencionado, los capitales no transitan por el mundo ofreciendo su generosa filantropía. Inversionistas y banqueros toman sus decisiones de acuerdo a las condiciones del mercado que aseguren una jugosa reproducción de su dinero. Se generan, así, variables y conflictos de alta inestabilidad que necesitan tener respuestas eficaces por parte de los gobernantes. Cuando una nación carece de política monetaria y cambiaria, su capacidad para regular autónomamente los flujos internos y externos se reduce a la mínima expresión, dejándola a merced de toda una serie de factores de riesgo: caída del precio internacional de sus bienes primarios, intrusión de productos dotados de mayor competitividad, corrida de capitales buscando mejores tasas de retorno, cierre de créditos por aumento del riesgo país, caída en la cotización de los bonos soberanos. Estos son los factores de riesgo externos que implica una economía dolarizada.

La pérdida del señoreaje

El tema del señoreaje merece una referencia especial. Para ello primero hay que repasar lo que este significa. Todos los billetes o monedas poseen valor intrínseco y valor nominal. El intrínseco es el que proviene del costo de fabricación y del material del billete, y el nominal es el que consta en el billete y otorga la capacidad de adquisición de los bienes y servicios. La diferencia entre ambos valores da lugar al señoreaje directo: así, en un billete de 50,000 sucres, cuya fabricación cueste alrededor de 1,000 sucres, el señoreaje es de 49,000 sucres, cantidad que pasa a los activos del Instituto emisor. Cabe anotar que entre más altas es la denominación de los billetes –caso los billetes de 50 o de 100 dólares– mayor es el señoreaje que se reembolsa el país emisor.

Existe varias formas de calcular el señoreaje que se genera en un país: Una de ellas es la que lo concibe como incremento de stock, para lo cual se toma la base monetaria (circulante más depósitos de los bancos en el BCE) de determinado año, y se saca la diferencia con el monto

del año anterior; deflactando el índice de precios durante el período se obtiene el valor real del señoreaje. Otro método es el flujo de ingresos, que multiplica la base monetaria por la tasa de interés promedio del año que, como sabemos, se aproxima a la tasa de inflación. En ambos casos obtenemos lo que se llama el señoreaje bruto. Si a este se le descuenta la irrisoria cantidad que implica imprimir los billetes, tendremos el señoreaje neto (Schuldt, 2000).

Conscientes de que el reemplazo del sucre por el dólar implicaría pérdida del señoreaje, los encargados del proceso sopesaron los costos inmediatos y a futuro que implicaría la medida. En lo concerniente al flujo anual de ingresos que dejaría de percibir el Banco Central por señoreaje –interpretado como incremento de la base monetaria o como el interés que se percibe por colocar las reservas internacionales en instrumentos de rendimiento financiero– se obtuvo un monto al que no se lo consideró significativo como para desistir del proceso. Se arguyó que la supresión del riesgo diferencial en las tasas de interés de las acreencias externas de nuestro país, que implicaba una cantidad importante de dinero, era más que suficiente para compensar la pérdida del señoreaje. Adicionalmente, se indicó que siempre habría la posibilidad de buscar acuerdos con la Reserva Federal Estadounidense (FED) para que Estados Unidos compartiera parte del señoreaje de los dólares usados en Ecuador.

Sobre la necesidad a corto plazo de utilizar los fondos de la Reserva Monetaria Internacional (RMI) para adquirir los sucres que iban a ser suprimidos del sistema nacional, existía el inconveniente de que el banco central se vería privado de dichos fondos. Normalmente, las divisas de la RMI se utilizan para canjearlas por sucres a los importadores quienes las precisan para efectuar sus compras en el extranjero; luego, estos mismos sucres son usados para cambiarlos por los dólares de los exportadores que necesitan hacer sus gastos e inversiones en moneda local. De esta manera, las reservas internacionales no desaparecen, sino que siguen constituyendo un valor patrimonial del estado.

De acuerdo al criterio de los funcionarios y analistas cercanos al proceso, el banco central contaba con los dólares suficientes en divisas y oro de la Reserva Monetaria Internacional (RMI) para poder canjear

todos los sucres en circulación. Pero, obviamente, esos sucres, que ya no serían utilizables, deberían ser destruidos implicando una pérdida en las cuentas del banco central. Pero, a esto se replicó que como la emisión de cada sucre circulando estaba sustentada en la existencia de dólares en la RMI (en teoría, cada sucre emitido por el banco central había tenido su respaldo en la RMI), *este valor ya se había acumulado en el sistema*. Es decir que como dichos valores eran un costo ya desembolsado, no representaban un costo adicional y, por tanto, no había perjuicio para el país.

Según datos del Banco Central, a diciembre de 1998 la base monetaria era de 5,69 billones de sucres, y para diciembre de 1999 había subido a 13,41 billones de sucres, es decir un aumento de 7.72 billones de sucres. Dividido por el tipo de cambio promedio en el mercado libre de 1999 (11,787 sucres/dólar) esto daría un incremento de 655 millones de sucres en la base monetaria. Pero, como en sucres es necesario tomar en cuenta la inflación, que en 1999 fue del 52.24%, aplicamos la tasa de descuento a ese incremento en moneda nacional lo cual nos arroja una cantidad de 5.07 billones de sucres²⁸. Transformada esta base monetaria real a dólares obtenemos un total de 430 millones de dólares. Este valor viene a constituir la cantidad de dólares creada durante 1999, es decir el señoreaje, que representa un 2,2% del PIB. Este porcentaje, relacionado con el PIB, es la referencia que permite calcular lo que anualmente deja de percibir el banco central del país al haberse anulado su capacidad de emisión de dinero nacional.

El cálculo del señoreaje ha sido efectuado de diversas maneras y bajo diversos criterios, ya sea apoyándose en promedios históricos y/o utilizando distintos deflatores. En las estimaciones efectuadas tomando como base el tipo de cambio, el señoreaje estaría en alrededor del 1,35% en relación al PIB. En las proyecciones basadas en el índice de precios, el señoreaje estaría entre el 2% y el 3,13 del PIB. Y con base al interés que genera la inversión de la reserva monetaria internacional, bordearía porcentajes que van del 0.05% al 0.19% del PIB. Precisamente, estos últimos cálculos, que son los más disminuidos, coinciden con la

²⁸De acuerdo a la fórmula $d=i/1+i$, para una tasa de inflación de 0.5224 la tasa de descuento es 0.34314.

propuesta presentada en el congreso estadounidense por el senador norteamericano Connie Mack, a través de la *Joint Economic Committee Staff Report*, para compartir el señoreaje con los países que decidieran dolarizarse (Baquero, 2000).

Pero, adicional a esta pérdida por flujo anual del señoreaje hay que sumar el desangre inicial de cerca de 600 millones de dólares que debieron tomarse de las reservas internacionales para sustentar el cambio de sucres por dólares. Según Baquero (2000), técnico de la dirección de Investigaciones Económicas del Banco Central del Ecuador, “si se considera que el canje de sucres por dólares es únicamente de la base monetaria, a diciembre de 1999 este costo ascendería, a usd536.4 millones de dólares, equivalente a 3,7% del PIB de Ecuador de 1999.” En cuanto al costo por flujos anuales:

El incremento de los saldos reales de base monetaria durante el periodo 1991–1998 muestran un valor promedio de 2,51% del PIB (usd360.6 millones de dólares (...). [En consecuencia] el costo de la pérdida del senoriaje (sic), alcanzaría un valor de 6,2% del PIB (usd897 millones de dólares). (Baquero, 2000).

Estos costos consumieron los excedentes obtenidos por el circunstancial repunte del precio internacional del crudo y por el mejoramiento de las recaudaciones tributarias durante 1999-2000.

CAPÍTULO 4

**Aplicación y resultados
de la dolarización en el
Ecuador**



CAPÍTULO 4

Aplicación y resultados de la dolarización en el Ecuador

Fin y comienzo de lo mismo

“Tras dos meses de análisis, he llegado a la conclusión de que la dolarización es conveniente y necesaria” ... “Nuestros estudios dicen que la cotización del dólar debe ser 25 mil sucres” ... “La inflación, en un año, caerá a niveles internacionales de 10 por ciento o menos. Los sueldos en sucres podrán transformarse a dólares y ya no caerán cada día” ... “Los capitales extranjeros vendrán porque si se puede invertir”..., fueron algunas de las frases expresadas por el entonces presidente Jamil Mahuad Witt en cadena nacional del 9 de enero del 2000, anunciándole al país la vigencia de un sistema monetario regido por el dólar.

La nación era un hervidero de presiones, pugnas y cabildos. Los dirigentes empresariales habían desistido de su anterior oposición al presidente y cerraban filas en torno a él y su decisión de dolarizar. Varios miembros del directorio del Banco Central que cuestionaban la disposición fueron llamados al orden y, algunos de ellos que no aceptaron someterse, renunciaron o fueron defenestrados. Los partidos políticos de derecha ratificaban su apoyo a la vigencia del esquema, en tanto que los de izquierda y centroizquierda se pronunciaban frontalmente en contra. Los choferes negociaban con el gobierno su no participación en las movilizaciones de protesta que habían convocado los movimientos sociales, sindicales y de indígenas. Y hasta en la iglesia se producía una ruptura entre quienes cuestionaban la política gubernamental y los que hacían un llamado *al orden y el diálogo*.

Se explicó que la cifra mágica de 25.000 sucres por dólar conciliaba de manera equilibrada la cantidad de reservas liquidas de divisas existentes

con la masa monetaria de sucres en circulación, que debería ser remplazada por los dólares, pero, varios sectores aseguraban que había sido tomada de manera arbitraria. En principio el directorio del Banco Central hablaba de una tasa de conversión de entre 15.000 y 20,000 sucres, aunque semanas después el FMI decía que debió haber sido de 50,000 sucres. En todo caso, desde inicios del gobierno de Mahuad y a lo largo de 16 meses el sucre había acumulado una devaluación del 350%, lo cual sin duda había sido alimentada por el afán de captación de ganancias por parte de los poseedores de las divisas, de los que tenían sueldos en dólares y, en general, de todos los que se habían dedicado a la tarea de especular con la moneda extranjera.

Para fines de 1999 la Oferta Monetaria M1 (el dinero en circulación y en depósitos a la vista), sobrepasaba los 15 billones de sucres, y la Base Monetaria (dinero circulante más encaje de los bancos en el BCE) alcanzaba los 13.4 billones de sucres, unos 1,100 millones de dólares al tipo de cambio promedio en el mercado libre. Las reservas internacionales netas (descontados los pasivos) bordeaban los 1,275 millones de dólares y, dentro de ellas, el numerario (disponibilidad inmediata en caja) superaba los 1,000 millones de dólares. Con estas cifras la conversión de la masa monetaria que circulaba para esa fecha muy bien se la podría haber efectuado en un margen entre 11,000 y 15,000 sucres por dólar, dependiendo del criterio que se usara para el cálculo. No hay que olvidar, como hemos recalado, que la alta cotización del dólar, que se había gestado a lo largo de ese año, era más bien producto de la especulación y del nerviosismo ciudadano antes que de condiciones reales.

Por eso, la decisión del 9 de enero del 2000, de fijar el valor del dólar en 25.000 sucres –cuando, incluso, el pico máximo que había alcanzado en diciembre en el mercado libre había sido 20,000 sucres– ha abrigado muchas suspicacias, que perviven en el tiempo, sobre los beneficios extras que pudieron haber obtenido los grupos ligados al proceso de dolarización. Los datos oficiales sobre la reserva monetaria internacional señalan que el normalmente creciente numerario en moneda extranjera se redujo en casi 400 millones de dólares durante 1999. Esta inusual reducción de las reservas internacionales liquidas lleva a colegir que estas se vieron afectadas por una demanda inusitada de dólares durante

la etapa previa al anuncio de la vigencia del esquema, lo cual podría implicar una filtración de la información entre el círculo con acceso al gobierno. De lo que no cabe duda es que los tenedores de divisas y los que acapararon dólares, a más de las ganancias por la devaluación acumulada durante los últimos meses, obtuvieron un nuevo regalo con la sobre devaluación decretada finalmente por el gobierno de Mahuad.

La inmediata reacción de la ciudadanía y de los empresarios, de internacionalizar los precios de los bienes y servicios ofertados, condujo a una fuerte escalada en el índice inflacionario mensual (desde enero hasta abril hubo una inflación acumulada del 43%). Sin embargo, por el lado de las tasas de interés hubo una caída desde el 153%, registrado en diciembre de 1999, a menos del 30% en el mes siguiente. El descongelamiento que se había ofrecido de los ahorros en la banca intervenida exigía nuevos recursos, pero el gobierno no podía ya generar dineros de manera directa. Estas y otras incongruencias evidenciadas en el sistema, aceleraron la urgencia de montar una estructura legal que complementara el proceso de dolarización. En ese sentido, el gobierno presenta su proyecto de la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador, la Ley 2000-4, a la que popularmente se la bautizó como *ley trolebús* o Trole I, en la que se recogían una variedad de reformas a las leyes vigentes.

Pero, las protestas promovidas por las organizaciones sociales para rechazar las políticas del gobierno, habían tenido una amplia acogida por parte de la población. El 21 de enero, una gran movilización popular obliga a la salida de Mahuad luego de lo cual se organiza una junta de gobierno de tinte progresista integrada por líderes indígenas, militares y civiles que se habían manifestado contrarios a la dolarización. En un primer instante los grupos hegemónicos favorables al esquema cambiario pierden el color, pero en el transcurso del día reaccionan: ese día, por todos los medios de comunicación desfilan los más rancios representantes del sistema constituido, políticos, analistas, juristas, notables, todos ellos pronunciándose en contra de la asonada y a favor de la *democracia y el orden establecido*. El Departamento de Estado norteamericano advierte a la junta popular del aislamiento internacional al que se arriesga por alterar la debida sucesión. Al día siguiente, el

alto mando Militar desconoce a la junta y reconoce al vicepresidente Gustavo Noboa como presidente.

Cinco días después el nuevo presidente es ungido por la mayoría derechista-populista del Congreso. No bien posesionado, uno de los primeros anuncios que este hace es su ratificación del proceso de dolarización. Durante las siguientes semanas fue haciéndose cada vez más claro que las líneas de la política económica del gobierno anterior serían continuadas por el recién posesionado gobernante. Así, al poner el ejecútese a la mencionada ley para la transformación económica, Trole I, publicada en 13 de marzo/2000 en el Registro Oficial, mantiene el plan de ayuda y salvataje a la banca privada, y continúa las conversaciones con el Fondo Monetario Internacional para el ajuste y reestructuración de la deuda externa. El 9 de septiembre de ese mismo año, fecha hasta la que se podían canjear sucres por dólares, queda sellado el nuevo modelo monetario, imbricado dentro del viejo modelo económico.

Despejando el camino de la nueva moneda

La Ley Fundamental Para la Transformación Económica del Ecuador (Trole I), posibilitada por el consenso entre el nuevo presidente y la entente de partidos en el parlamento denominado *aplanadora*, determinó varias modificaciones en los campos monetarios, financiero, fiscal, de inversión y laboral. Como primera cosa esta ley prohíbe la emisión de nuevos sucres –salvo en moneda fraccionaria– y establece la plena circulación y canje de dólares los que, paulatinamente, irían reemplazando al circulante en sucres.

En el sistema bancario se aprueba el *desagio* en las tasas de interés, fijando en 9.35% las pasivas y en 16.82% las activas; también se dictan normas para prevenir nuevas quiebras, y ajustarse a los lineamientos técnicos internacionales de la banca. Básicamente, en la relación entre patrimonio técnico y la suma ponderada de activos y contingentes, que no deberá ser inferior al 9%; se ajustan controles que prevenga futuros perjuicios a los depositantes; y se estipulan nuevos plazos para la reestructuración de las deudas empresariales con la AGD, que se consideran necesarias para la recuperación financiera de estas empresas

En el área fiscal se prohíbe que el déficit de presupuesto fiscal supere el 2,5% del PIB, y que se incrementen los gastos corrientes, imponiendo límites a las transferencias del ministerio de las finanzas. Se crea un fondo de estabilización con los excedentes petroleros, el 45% del cual se destina para cubrir obligaciones del endeudamiento público. Como forma de compensar la incapacidad para crear dinero, la ley apresura mecanismos para el ingreso de capitales externos a sectores como el de hidrocarburos, y se dictan normas para la venta de la mayoría del paquete accionario de las empresas que el Fondo de Solidaridad poseía en las áreas telefónica, eléctrica y petrolera.

Entre las reformas laborales se aprueba una unificación salarial, aplicado de manera progresiva: en una inicial fase se unen el salario mínimo con los décimo quinto y décimo sexto sueldo, conformando el Salario Básico Unificado (S.B.U.) y, a partir de 2001, se incorporan gradualmente a este la bonificación complementaria y la compensación costo de la vida, que constituían una parte importante dentro de los ingresos del trabajador. Además, se estipula la contratación por horas, que autoriza a los empresarios a que contraten trabajadores temporales, de acuerdo a las necesidades de su empresa.

Esta ley había recibido desde el principio la oposición de las organizaciones sociales que veían en ella un instrumento destinado exclusivamente a respaldar el esquema dolarizado y continuar con las políticas de ajuste. Se argumentó que la misma facilitaba la venta desventajosa de los activos estatales, garantizando a las operadoras internacionales, tarifas altas e independientes del control gubernamental. Los niveles de tasas de interés, bajos para una inflación anual que bordeaba el 90% pero elevados para tasas en dólares, fueron vistos como un factor desalentador de la actividad financiera debido a la renuencia de los clientes a invertir en papeles de bajo rendimiento y de la banca para conceder créditos por debajo de la inflación.

La unificación salarial, bajo la óptica de los trabajadores, fue interpretada como un artificio para disimular la notoria desvalorización que habían sufrido los salarios con la dolarización. Al fusionarse la compensación costo de la Vida y la bonificación complementaria –a más de otros

beneficios como el transporte y el almuerzo— con el salario unificado, no solo que se perdían esas conquistas laborales, sino que daba la impresión de que se había producido un sustancial aumento en el ingreso de la clase trabajadora. Además, la contratación por horas fue vista como perjudicial para el trabajador puesto que esta modalidad le facultaba al patrono a fijar a su antojo los salarios, sin estar obligado a afiliarlo a la seguridad social, y dar por terminada la relación contractual cuando lo considerará pertinente, sin darle derecho al reclamo a la parte laboral.

En realidad, hasta antes de la dolarización, no hubo una la posición oficial de Estados Unidos a favor o en contra de ella, pero influyentes personajes de la política estadounidense y conocidos *think tanks* si la habían apoyado. Es decir que, aunque no se la miraba con malos ojos, no existía una voluntad manifiesta del gobierno estadounidense a comprometerse en aspectos como el de compartir el señoreaje con los países interesados en dolarizar su economía o garantizar ayudas de liquidez en caso de situaciones de carencia de divisas. Sin embargo, una vez aprobado el régimen monetario en el Ecuador, los organismos vinculados a Washington apoyaron con entusiasmo su funcionamiento. Es así como los altos organismos financieros acceden a abrirle al país importantes líneas crediticias en los años siguientes, empezando con una por 900 millones de dólares. Ese apoyo financiero fluiría en la medida en que el país fuera materializando sus compromisos de reformas económicas con el FMI. Ese paquete financiero, anunciado el 9 de marzo de 2000 comprendía la entrega en tres años de un préstamo *stand by* de 300 millones por parte del FMI, otro por 425 millones del Banco Mundial, 620 millones del BID y 700 millones de la CAF

Según mediciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) del Ecuador, que usa la metodología del Banco Mundial, durante los años de plena influencia del neoliberalismo (periodo de liberación financiera que condujo a la quiebra bancaria) el registro de la pobreza total en Ecuador tuvo un ostensible incremento: así, de 1995 a 1997 esta había subido del 39,3% al 44%, y en 1999 ya era del 52,2%; en tanto que la pobreza extrema, en los mismos años había transitado del 13.6% al 16% y al 20.1%, en los respectivos años. La situación había sido aún más notoria en las zonas rurales donde el 88% vivía en la esfera de la

pobreza y dentro de ella el 57% correspondía a la pobreza extrema o indigencia. El ensanchamiento de la brecha entre ricos y pobres y la concentración de la riqueza quedan también evidenciadas al observar que, de 1997 a 1999, la población dentro del quintil de menores ingresos había subido de 51,7% al 55,3%, en tanto que en el quintil más rico había disminuido del 3,4% al 2,4%.

Ante la renovada escalada de precios, que deterioraba aún más las condiciones de vida de la población, en abril del 2000 el Consejo Nacional de Salarios (CONADES) decidió incrementar en 20 dólares el Salario Básico Unificado. Y al finalizar mayo, en el marco de un paquete de medidas económicas, se determinó otro aumento de 30 dólares al sector privado y entre un 48% a un 70% el básico del sector público. Al mismo tiempo el Bono de la Solidaridad, creado en el anterior gobierno, pasó de 6 dólares a 10 dólares. Pero esas alzas en los ingresos se vieron prontamente anuladas ante los fuertes incrementos aprobados para los combustibles, un 60% en promedio, y las tarifas eléctricas, que subirían gradualmente en un 4% mensual hasta alcanzar precios internacionales.

Entre los grupos promotores de la dolarización se intentaba una explicación del desboque inflacionario. Se dijo que este se manifestaba alto porque se lo estaba calculando en sucres y no en dólares y que, si el INEC efectuara la medición con una referencia en dólares, el índice caería, demostrando que el nuevo sistema había doblegado a la inflación. En verdad, una moderación del índice de precios se preveía como obvio, más que nada debido a la caída tremenda de la capacidad de demanda antes que a la vigencia del esquema. La devaluación acumulada en los años previos a la dolarización, junto con la experimentada en el momento en que se anunció la medida, había implicado un incremento de cinco veces el tipo de cambio, lo cual incluso superaba la inflación acumulada oficial. Pero, estando ya en dólares, la persistencia en la escalada del índice inflacionario tuvo más que ver con el ajuste de los precios y el oportunismo de muchos comerciantes. De forma que, una vez producido el ajuste, en los años posteriores ese índice se fue atenuando, no solo por la contracción del consumo, como factor recesivo, sino por la anulación de la emisión monetaria y la inflexibilidad cambiaria del nuevo sistema.

Para mediados del año 2000 el reemplazo de los sucres por dólares, que debía concluir el 9 de septiembre, ya había avanzado en un 75% respaldado en la provisión de recursos proporcionados por los aceptables precios internacionales del crudo. Pero, a nivel de las naciones desarrolladas había la intención de desinflar estos precios, que les eran inconvenientes; a causa de ello, la mayoría de los análisis vaticinaban para los meses siguientes un brusco descalabro del mercado petrolero. Goldman Sachs pronosticaba una baja paulatina del precio del barril de crudo que podría llegar a ubicarse en alrededor de 20 dólares para mediados del 2001, y entre 16 y 20 dólares en el 2002. Conscientes de aquello, los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) habían acordado mecanismos para prevenir una caída de su producto. En el Ecuador, con su economía supeditada al petróleo y atada a la moneda estadounidense, se avivaban los temores de un desabastecimiento de divisas que pusiera en peligro el modelo.

Habiéndose presagiado esa caída de los precios petroleros, el gobierno trabajaba aceleradamente en la Ley para la Promoción de Inversión y Participación Ciudadana (Ley 2000-10 o Trole II) que ponía énfasis en la captación de recursos por inversión externa. Para ello se había conformado una Unidad Negociadora de la Deuda Externa que aspiraba a aliviar los egresos por servicio de deuda. Por esos días, entre los sectores dirigentes se había despertado cierto nerviosismo ante las declaraciones del jefe de dicha comisión gubernamental, Jorge Gallardo, de que la dolarización era *perfectamente reversible*.

Los voceros del poder empresarial, para quienes el esquema monetario ya había empezado a rendir resultados, cargaron duro contra el funcionario. Con todo, la gestión de Gallardo se había ganado varios puntos al lograr negociar un acuerdo con los numerosos y dispersos poseedores de los *Bonos Brady* y *Eurobonos*, acuerdo por el cual casi USD 6,600 millones de dólares de ese tipo de deuda son canjeados por 3,950 millones de dólares en *Bonos Global*²⁹. Este convenio –inscrito en la estrategia de los organismos multilaterales de renovación de títulos de deuda externa para

²⁹ Los bonos Global que el gobierno recibe por los Brady, son de dos tipos: Global A, por 2.700 millones de dólares, pagaderos a 30 años y con tasas de interés del 4% que irán creciendo 1 punto anual hasta llegar al 10%; y Global B, que podrán reemplazar a los A, por 1.250 millones de dólares, con plazos de 12 años y tasas del 12%, pero con un castigo del 35%.

facilitar a los inversionistas los retornos de sus inversiones— significaba un ahorro por servicio de deuda de casi 300 millones de dólares anuales, durante los siguientes cinco años.

Con su nombre oficial lo indica, el espíritu de la Trole II era garantizar al país, mediante la venta de sus recursos nacionales, la provisión de dólares, que cada vez se notaba más precaria ante el previsible descenso de los precios del crudo y la incapacidad de administrar la política monetaria. La lectura del proyecto inicial evidenciaba su total adscripción al patrón fondomonetarista, vigente desde años atrás: varios de sus artículos propiciaban el traspaso del patrimonio estatal a manos privadas; así, se modificaba la ley vigente para permitir que las acciones de las empresas del Fondo de Solidaridad pudieran ser ofertadas; se proponía también convertir las filiales de Petroecuador en sociedades anónimas, con el claro propósito de proceder a su venta. Otros artículos daban campo abierto para que las empresas petroleras y mineras incursionen en áreas naturales y ecosistemas; se legitimaban las invasiones de ecosistemas que ilegalmente habían efectuado varios años los empresarios camaroneros; se impulsaba la comercialización del agua de consumo y regadío; y se planteaba, también, que el Banco del Estado pudiera financiar la participación privada en la provisión de servicios públicos.

Adicionalmente, este extenso cuerpo legal —que, de entrada, había sido cuestionado en su constitucionalidad, porque incorporaba varios temas en una sola ley— planteaba la eliminación del Impuesto a la Circulación de Capitales, al que se culpaba de haber provocado la desintermediación financiera, y proponía estirar la tasa activa máxima legal hasta un 50% por encima de la tasa convencional. Y en el campo laboral se establecía un tope a las utilidades de los trabajadores y a los montos de sus indemnizaciones por despido intempestivo. Era este un verdadero plan neoliberal, que soslayaba las pésimas experiencias propiciadas por este en el pasado. Presentada la ley con carácter de urgente, su trámite se vio pospuesto por una pugna surgida en el Congreso acerca del nombramiento del nuevo presidente del Congreso.

La nueva mayoría parlamentaria, conformada por fuerzas centroizquierdistas, se pronunció en contra de la ley para la transformación

económica; pero el gobierno determinó que la misma no había sido discutida ni votada en el Congreso dentro del plazo legal, por lo cual decidió declararla vigente por el ministerio de la ley. Pero el trámite de ese cuerpo legal había sido tan irregular y tan carente de análisis y consenso, que el mismo gobierno tuvo que reconocer la inconsistencia de varios puntos constantes en él³⁰. De esta forma, aunque por distintos motivos, tanto en el ejecutivo como en el legislativo se aceptó la necesidad de hacer reformas en la Trole II, para lo cual empezó a tejerse la Trole III.

Habiendo concluido el plazo para que los billetes sucres sean reemplazados por dólares, en el mercado solo quedaba una pequeña cantidad de moneda nacional fraccionaria. El proceso había sido consumado, pero los presuntos beneficios del mismo no se veían por ninguna parte. A regañadientes y haciendo gala de su ingenio, la gente se adaptaba a los problemas inmediatos causados por la utilización del billete verde, como eran el redondeo y los cálculos de conversión. Pero, en el ambiente se avistaban ya las consecuencias mediatas como la caída tremenda de los ingresos salariales que, sin duda, estaba entre las más preocupantes. Por otro lado, la saturación del mercado petrolero era cada vez mayor, y obligaba a la OPEP a un aumento de la oferta mundial, para tratar de suavizarlo.

Los datos del banco central hablaban de una desaceleración de la inflación desde mediados de año y ya algunos hablaban de una recuperación de la capacidad adquisitiva y de otros indicadores como el empleo. En el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), organismo encargado de presentar las cifras, se había reducido la *familia tipo* de cinco a cuatro miembros, amparando así un acortamiento de la brecha entre la canasta de consumo familiar y los ingresos medios. Esa decisión sumada a otras como la unificación salarial, que dificultaba la comparación con los salarios anteriores, inducía a una mejor percepción sobre los resultados de la dolarización, por lo que algunos analistas

³⁰ Así, por ejemplo, hubo una franca contradicción sobre el ICC, que la ley derogaba pero que el gobierno había determinado que rija hasta fin de año. Se argüía que ese impuesto es imputable al impuesto a la Renta y por tanto eliminación solo sería procedente al término del ejercicio fiscal. Se soslayaba que, a diferencia del IR que es un impuesto anual, el ICC es solo anticipo de este, que se lo paga en cualquier rato y se lo liquida mensualmente. Así mismo, se reconoció que ciertos temas como el mercado de valores y el de la inversión extranjera en los medios de comunicación deberían ser revisados.

expresaron sus sospechas sobre la objetividad e independencia de los organismos de medición estadística. Lo cierto es que, para septiembre del 2000, el índice mensual de precios volvió a tomar fuerza haciendo que la inflación acumulada rozara los 3 dígitos al cerrar el año. La inversión y la producción tampoco mostraban un comportamiento alentador, el aparato financiero seguía sin reaccionar, y las importaciones ganaban terreno dentro de la balanza comercial.

Preocupado por atraer recursos que sirvieran como colchón ante una posible escasez de dólares, el gobierno de Noboa buscaba concretar el proyecto de construcción de un oleoducto para crudos pesados. La Trole I había dispuesto que el presidente asignara la obra, y ya había dos consorcios privados, la OCP Ltd. y la Williams, que ofrecían construirla a costos de alrededor de 800 millones de dólares. Pero, descolocando las fichas del tablero, el Cuerpo de Ingenieros de Ejercito (CEE) propone ejecutarla en 470 millones de dólares (más otros costos), y con tarifas por barril transportado más baratos y plazos de reversión al estado más cortos³¹. Frente a esto los dos proponentes iniciales deciden reducir su inicial propuesta en alrededor de 200 millones de dólares, claro que con otras características.

El juego de intereses era palpable: la OCP S.A. era una subsidiaria de la OCP Ltd. (con sede en Islas Cayman) conformada por compañías extranjeras que ya tenían contratos de exploración y explotación petrolera con el estado ecuatoriano por lo cual, de serle adjudicada la construcción y administración del ducto para transporte de crudo, se incurría en condiciones monopólicas contrarias al marco constitucional. Sin embargo, pese a estos y otros cuestionamientos surgidos desde diversos sectores de la sociedad³² el gobierno no se inmutó: decide, pues, descartar al CEE, argumentando que su propuesta no se ajustaba a las

³¹En la propuesta presentada por las empresas el presupuesto total de OCP era 900 millones de dólares en tanto que el de CEE alcanzaba los 753 millones de dólares. La longitud del oleoducto de OCP era de 503 km. en tanto que la de CEE era 405 km. La tarifa a cobrar por OCP era de \$2.19/km con descuentos para el estado, y la de CEE \$1,5/km.

³²La obra, catalogada por el gobierno como trascendental para el desarrollo nacional, fue criticada por su entrega a subcontratistas extranjeros y por no respetar la normativa nacional en asuntos como la consulta a las poblaciones afectadas por los trabajos. Además, según la organización nacional Acción Ecológica, y otras organizaciones internacionales como Amazon Watch, al atravesar el bosque protector Mindo-Nambillo y otros delicados ecosistemas, el daño al medio ambiente sería tremendo. La Comisión de Fiscalización del Congreso había encontrado “evidencias de corrupción y sobrepagos en la firma del contrato”. El Banco Mundial se había negado a financiarla por no cumplir ciertos estándares.

modificaciones a la Ley de Hidrocarburos, y le adjudica el contrato al consorcio OCP a un costo de 1,100 millones de dólares (Segovia, 2003). A la postre, la obra terminó costando 1,470 millones de dólares (de los cuales 900 millones correspondieron a un crédito otorgado por bancos extranjeros), reajuste de precios que nunca fue aclarado lo suficiente; además, se incumplieron varios beneficios ofrecidos al estado que tenían que ver con tarifas, calidad y generación de empleo. En definitiva, uno más de esos sucesos raros que han quedado escritos en las páginas de la historia del Ecuador.

La consolidación de un esquema de seducción a los capitales externos era el objetivo inmediato para tratar de apuntalar la dolarización. En esa consigna el presidente Noboa, decide aplicar el veto total a la denominada Trole III, impidiendo de esa manera las reformas y correcciones que en el Congreso se había propuesto efectuar a la cuestionada Trole II. Por ejemplo, la mayoría parlamentaria progresista había establecido que la participación y ganancias de las petroleras privadas en los pozos de Petroecuador solo debía darse sobre la “curva base”, o sea sobre los nuevos montos de producción que ellas propiciaran con sus inversiones. Pero el gobierno, al vetar la ley, determinó que los consorcios privados de explotación podían participar en la repartición de los ingresos de la producción total, incluyendo aquella cuyos yacimientos no les había costado a ellos explorar ni descubrir sino al estado.

Se vetaba también los límites máximos del 51% y del 49% que el Congreso había fijado para la venta de las acciones de las empresas eléctricas y telefónicas. Se ratificaba, además, el recorte en las utilidades de los trabajadores de las empresas privatizadas, y se insistía en la concesión de las frecuencias aéreas al sector privado. En el plano socio-ambiental se ratificaba la venta de las zonas de playa y los manglares, las concesiones mineras y la comercialización del agua. Todas estas decisiones evidenciaban el carácter profundamente oligárquico del gobierno de Noboa, y sus presurosos afanes por complacer al gran capital transnacional, dejando de lado cualquier racionalidad social o medioambiental. En respuesta a estos planes de despojo de los recursos nacionales, el Congreso presenta ante el Tribunal Constitucional una demanda de inconstitucionalidad de la Trole II, que en algunos puntos fue acogida favorablemente por el organismo.

Al calor de todos estos sucesos, el primer año de la dolarización concluía, y la costumbre exigía un primer balance global. Desde luego, no faltaron las evaluaciones y criterios que, cotejando cifras de comienzo y fin de año, reaccionaron entusiasmados por la mejora de las variables, sobre todo por la desaceleración de la inflación. Pero, más allá de ese ocasional optimismo, un análisis más metódico no concibe el limitarse a una escueta comparación de las cifras solo dentro del año vivido bajo el signo del dólar, menos aun cuando se sabe que los primeros meses de ese año representaron el fondo extremo en la tortuosidad de la crisis económica arrastrada desde años atrás y que, a partir de allí, la reacción lógica era un reflotar de los índices. La precaria y coyuntural recuperación de algunos indicadores mal podría interpretarse como un triunfo rotundo sobre la crisis o como una indemnidad frente a los riesgos económicos siempre acechantes provenientes del exterior.

El consenso de los estudios sobre economía y sociedad es que los indicadores económicos y sociales en un país deben ser analizados dentro de ciclos aceptables que reflejen no solo su comportamiento inmediato sino, también, sus tendencias y respuestas frente a las políticas gubernamentales y los elementos exógenos. La seriedad y el rigor de una investigación social encuentran sustento en la envergadura del tiempo y espacio dentro de los cuales esta sea efectuada. Por ello, en el presente trabajo sobre el modelo de dolarización instaurado desde el 2000 en el Ecuador, se ha creído conveniente ponderar su efectividad o sus debilidades dentro de dos espacios temporales: primero, en la etapa inmediata a la vigencia del modelo y, segundo, en un largo plazo que permita evaluar la sustentabilidad o vulnerabilidad del modelo frente a los desafíos de la economía global y regional.

Las variables económicas en los primeros años de la dolarización: tratando de salir del hoyo.

Para poder evaluar los resultados de la dolarización en su primera etapa es necesario observar la respuesta de las principales variables de la economía ante la radicalidad que implicó el rígido sistema monetario. Entre las variables más representativas están las del sector real (inflación, salarios, producto, inversiones), el sector externo (balanza de pagos,

cuenta corriente, deuda externa, tipo de cambio); el sector público (presupuesto fiscal, deuda interna), el sistema monetario (liquidez y oferta monetaria, reservas internacionales, tasas de interés).

Evidentemente, no pueden faltar los índices sociales (pobreza, indigencia, desempleo, Gini, Atkinson, brecha de ingresos) que son los que le dan sentido –o deberían darle– a la política económica. Y, finalmente, para contextualizar el papel que ha jugado la dolarización en el gran tablero de la geopolítica, es importante dar una mirada al panorama continental, los poderes transnacionales y la posición del Ecuador dentro de ellos.

La inflación ha sido una de las variables más controversiales y determinantes. Luego de haberse instalado la idea de que la dolarización pondría un alto definitivo al persistente aumento de los precios, en los primeros meses ocurrió más bien lo contrario (figura 14). Como consecuencia de la fuerte devaluación del 8 de enero el índice inflacionario experimentó una inusitada aceleración que siguió ganando fuerza con la política neoliberal ratificada por el gobierno. Para finales del 2000 se había dictaminado una reducción en el subsidio de los combustibles, que implicó un incremento del 75% en los pasajes urbanos e interprovinciales, un aumento del 100% en el precio del gas, y alzas

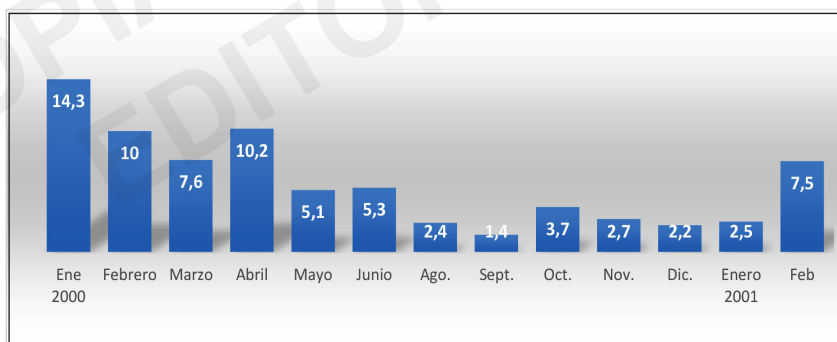


Figura 14. Inflación mensual en el año de la dolarización
Fuente: BCE (2017).

diferenciadas en las tarifas de varios servicios públicos. El esquema mostraba sus duros colmillos. Como compensación, el gobierno decretó una nueva elevación salarial y un aumento del bono de la pobreza de 4 a 5 dólares. Pero la inflación, impulsada por las medidas liberalizantes, cierra el año con un índice del 96.1%, un récord histórico en el país y el más alto de América en ese año.

Tabla 8. Variación de precios de varios productos de la canasta básica.

Producto por libra o litro	Enero 10/2000		Junio 28/2000		Agosto 31/2001	Variación 20 meses
	Sucres	Dólares	Sucres	Dólares	Dólares	127%
Arroz	2,800	0.11	4,800	0.19	0.25	127%
Azúcar	3,500	0.14	5,000	0.2	0.26	85.7%
Aceite	17,000	0.68	25,000	1.00	1.25	83.8%
Carne res	14,000	0.56	27,000	1.08	1.40	150%
Carne pollo	10,000	0.4	20,000	0.80	1.00	150%
Cebolla	2,500	0.10	5,000	0.20	0.18	80%
Fréjol	7,000	0.28	13,000	0.52	0.70	150%
Harina	3,500	0.14	5,000	0.20	0.28	100%
Lenteja	6,000	0.24	10,000	0.40	0.55	129%
Papa	1,250	0.05	3,500	0.14	0.15	200%
Tomate	2,500	0.10	5,000	0.20	0.35	250%

Fuente: La dolarización en el Ecuador, manual de clases, elaborado con base en encuesta de estudiantes. (Mejía, 2001)

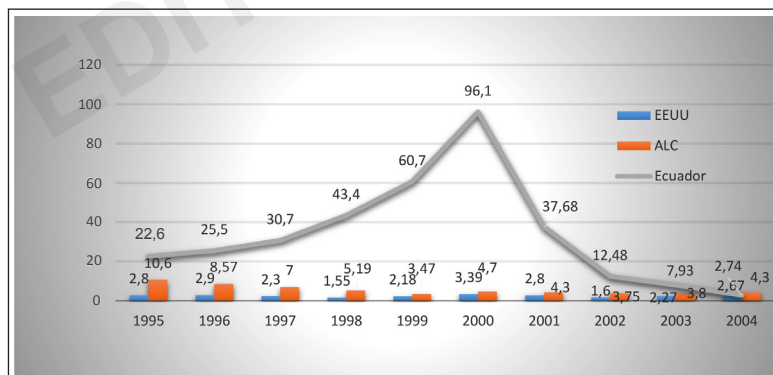


Figura 15. Variación anual de precios (sept1994– ago1995=100)

Fuente: BCE (2017). Banco Mundial (2019).

Los responsables del esquema monetario han argumentado que lo que hubo fue un reacomodo de la espiral inflacionaria, un sinceramiento de precios, y que sin el reemplazo monetario la inflación se hubiera disparado a niveles mucho más altos. Además, que el alto índice inflacionario en ese año no fue más que una secuela de la devaluación acumulada desde antes la dolarización, índice al que también había contribuido la indisciplina de la gente que no supo adaptarse al intercambio dentro de una economía dolarizada. No se puede adivinar cuál hubiera sido el índice de precios si se hubiera mantenido el sucre; pero, afirmar que sin dolarización el país hubiera entrado en hiperinflación es algo sumamente especulativo. Lo cierto es que, con el modelo monetario, y como respuesta ante la rigidez monetaria, la caída de las tasas de interés y, también, ante el descenso de la actividad económica mundial, en los años siguientes las presiones inflacionarias fueron atenuándose.

De manera que, aunque la adopción de la divisa dominante en el comercio mundial había promovido una inicial internacionalización de los precios y una readaptación cambiaria, una vez asimilados estos efectos y cumplido el redondeo de los precios, el indicador inflacionario mostró una clara estabilización. Así, desde el 2004 la inflación en Ecuador tiende a ubicarse dentro de los parámetros internacionales (al nivel de Estados Unidos y Latinoamérica). Pero, tal como se ha indicado, habiéndose determinado que el nuevo esquema monetario, al restringir la emisión de dinero, fue uno de los factores que contribuyeron en el control del furor inflacionario, una evaluación sobre la dolarización debe además considerar su impacto inicial sobre la capacidad adquisitiva y las condiciones de vida de la población, incluida la que no ha contado con un salario fijo. Así mismo, es importante analizar las respuestas dadas por la política salarial al secular problema del deterioro de los ingresos.

Comparando con el dólar de diciembre de 1999, la fijación en enero de 25,000 sucres/dólar implicó una devaluación del 23.5%, en el mercado libre y del 37% en el mercado de intervención que afectó duramente los salarios. Sin embargo, la arremetida devaluatoria contra los salarios mensuales se había iniciado antes. El último Salario Mínimo Vital (S.M.V.), vigente desde julio de 1997, había sido de 100,000 sucres, a lo cual se le añadían los otros componentes salariales alcanzados por la

lucha y organización obrera (costo de la vida, bono complementario, transporte, 13°, 14°, 15° y 16°O). En ese año el tipo de cambio promedio en el mercado libre era de alrededor de 4,000 sucres/dólar, lo cual significa que el S.M.V. bordeaba los 25 dólares, sin incluir los componentes adicionales. El proceso devaluatorio desarrollado entre 1997 y 2000 llevó el dólar a 25,000 sucres, implicando esto una caída del S.M.V. a cuatro dólares, es decir a su sexta parte

Con la Trole I el S.M.V. es unificado con todos los demás componentes estableciendo el Salario Básico Unificado (S.B.U.) que, para marzo de 2000, es fijado en 56,7 dólares y que, para enero del 2001, ya se había incrementado a 121.3 dólares. La impresión de primera mano fue que la dolarización había promovido un sustancial mejoramiento de los ingresos salariales (de 4 dólares a 121 dólares). En una muy difundida recopilación del BCE, en la que se contrasta los anteriores S.M.V. con el estrenado S.B.U. se omiten los componentes adicionales que tenía el S.M.V. impidiendo conocer los verdaderos ingresos salariales percibidos antes de la dolarización³³. Pero, en realidad, prorrateándole al S.M.V. todos los adicionales que antes se recibían, para 1997 el salario nominal promedio alcanzaba los 637,590 sucres que, convertido a dólares del mercado libre promedio de ese mes (3,998 sucres/dólar como determina la propia metodología del BCE) arroja un total de 159.47 dólares como ingreso salarial mensual en 1997.

En enero de 1999 los salarios con los adicionales sumaban 1,019,067 sucres lo cual, con un dólar a 5,449 sucres, daba un salario efectivo de 187 dólares. Para enero de 2000, con la conversión de 25,000 determinada por la dolarización, ese salario quedó reducido a 49 dólares. Luego vinieron las mencionadas alzas salariales. Pero, la inflación de los meses siguientes, con el país ya dolarizado, continuó reduciendo aún más el valor de la nueva moneda oficial. Lógicamente, esto incidió también sobre el S.B.U. que, con todo y complementarios, al finalizar 2000 había caído en términos reales a 90 dólares. Su retorno a los niveles anteriores se transformó en una marcha lenta y cuesta arriba.

³³Esta información sobre salarios, que consta en la publicación Banco Central del Ecuador. 90 años. Series Estadísticas Históricas, sección página 172 (y referenciada en este trabajo) es una de las más difundidas en las páginas de internet, aunque, en honor a la verdad, el BCE también ha publicado los datos efectivos.

Durante los tres años posteriores a la dolarización, se acumuló una inflación del 154%, que actuaba anulando los sucesivos incrementos de los salarios. Al finalizar 2003, el índice salarial real apenas llegaba a los 103 dólares. Con todos estos elementos lo cierto es que, para el 2004, cuando ya la inflación había conseguido ser doblegada, las remuneraciones reales seguían sin poder superar los niveles de una década atrás (figura 16). Como dato significativo, el promedio del salario nominal y componentes en el quinquenio posterior a la dolarización (128 dólares) fue inferior al promedio del quinquenio anterior (145 dólares).

Hurgando en otros parajes del tema salarial, también es discutible esa medición que indexa los salarios con la evolución inflacionaria. El índice de precios se lo calcula de acuerdo a la variación en el valor de la canasta de bienes de consumo y esta, a su vez, sirve como base para determinar los niveles de pobreza. Como sabemos, entre la canasta de consumo y los ingresos salariales siempre ha existido una brecha que generalmente trata de ser reducida con los incrementos salariales.

El problema es que subir los sueldos en la misma proporción que la inflación, no reduce la brecha entre canasta e ingresos; es más, la aumenta puesto que un mismo porcentaje sobre dos cantidades distintas arroja

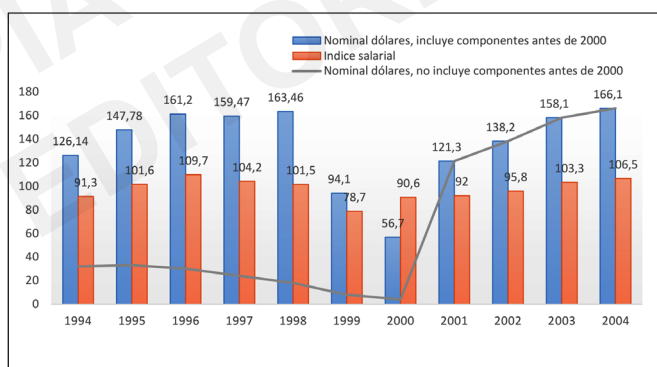


Figura 16. Salario y componentes salariales a diciembre, en dólares promedio anual (sep.1994–ago.1995=100)

Fuente: BCE (2017).

diferentes valores. Por ejemplo, una inflación del 50% implica que el monto de la canasta subió en ese porcentaje; si los sueldos –inferiores a la canasta– son mejorados en un 50%, el monto en que crecen es menor. Si la proporción de aumento salarial no compensa por lo menos esa diferencia, los sueldos se ven condenados a un sistemático deterioro. El rezago salarial no es cosa de un año, sino que es un acumulado en el tiempo, por lo que la política salarial debe apuntar a recuperar la capacidad adquisitiva de años anteriores para, de esa manera, poder revertir el incremento de la pobreza.

Los demás organismos oficiales, al igual que los empresariales, también reajustaron su información para mostrar que la modificación monetaria del 2000 había dinamizado la economía. Se soslayaba que enero de ese año fue un mes atípico en el que la conversión 1=25,000 comprimió terriblemente todo lo que estaba valorado en sucres. Y no solo los sueldos, sino también otros rubros como la valoración de títulos y bienes, los créditos y los compromisos contractuales, los impuestos. La deuda empresarial en sucres con el estado quedó reducida a su mínima expresión, siendo los más beneficiados quienes contrajeron esas deudas o tuvieron la premonición de postergar sus pagos impositivos en los días previos a la dolarización. Cualquier valor o cantidad que se acostumbraba llevar en sucres, al ser convertido a dólares se reconvierte en cifras bajas. Por ejemplo, la canasta básica en sucres al conmensurarse a dólares nominales ve menguado su valor, lo cual no significa que las necesidades de consumo o alimentación se hayan reducido.

En cuanto a la relación entre inflación y producción es conocida la interinfluencia existente entre ambas variables. La concepción neoclásica plantea que una aceleración de los precios vinculada al aumento de la liquidez, tiene efectos positivos en las tasas de crecimiento y, por lo tanto, en los niveles de empleo. Durante la instancia inicial de la dolarización la lógica económica tuvo una doble incidencia. Las fuertes presiones inflacionarias, fruto de la política neoliberal, con un tipo de cambio desbocado y tasas de interés elevadas que inhibían la actividad productiva y la capacidad de consumo de la población provocaron el hundimiento del PIB durante 1999 (-6,3%). Pero, en los años siguientes, oficializada ya la dolarización, y efectivizado el *desagio*, que reduce

drásticamente las tasas de interés, se produce una reanimación del consumo por la caída de los precios, que actúa como factor dinamizador de la economía. Es así como el PIB, tanto nominal como real, luego de los bajones de 1999-2000, experimentarían una recuperación en los siguientes años, sobre todo a partir del 2004. El progresivo mejoramiento de los precios del petróleo en ese año fue otro factor que contribuyó para las apreciables variaciones de las tasas del PIB ecuatoriano que superaron a las del promedio de América Latina y el Caribe (figura 17).

Una retrospectiva sobre las variaciones del producto en dólares corrientes durante el periodo anterior a la dolarización nos permite aportar más elementos de análisis. De 1997 a 1999 el PIB nominal pasa de 28,149 millones de dólares a 19,635 millones de dólares, una caída del 30%. En el 2000, ya dolarizados, cae a 18,349 millones de dólares (-7%). A partir de 2001 se inicia una recuperación que lo lleva para el 2002 a 28,548 millones de dólares, un leve crecimiento nominal del 1,4% en el quinquenio. En términos reales, tomando 2000 como año base, la evolución en el mencionado periodo 1997-2002 es de un 7% (1,4% en promedio anual, incluyendo las caídas de 1999 y 2000). Pero, en términos nominales, debido al declive de la inflación, el PIB adquiere un ritmo creciente que del 2001 al 2007 lo lleva a duplicarse lo cual, con la nueva metodología del banco central que toma 2007 como año

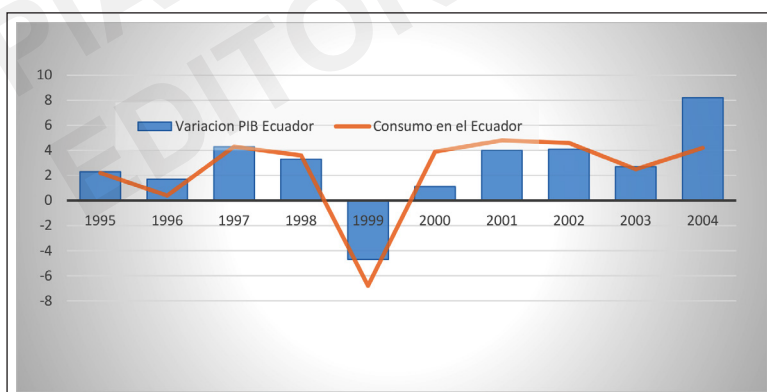


Figura 17. Variación del PIB y el consumo en el Ecuador (base 2000)
Fuente: BCE (2019b). CEPAL (2019a).

base, se ve trasladado a los registros reales. Esta metodología altera las proyecciones de los años anteriores, y provoca la dicotomía de que los valores del PIB real luzcan superiores a los del PIB nominal (figura 18). Tomando el 2000 como año base las proyecciones de los años anteriores son distintas, y el crecimiento experimentado se refleja mucho más mesurado.

Los ingresos corrientes del presupuesto fiscal habían tenido un comportamiento mediocre durante la etapa anterior a la dolarización; pero, a partir del 2000 emprenden un decidido ascenso por la aceleración que desde ese año tuvieron los ingresos no petroleros frente a los petroleros. Los montos de exportaciones de crudo, que durante el periodo 1995-2000 habían caído de 91,403 barriles diarios a 43,085 barriles diarios, en el siguiente quinquenio crecieron muy levemente, apenas hasta 53,697 barriles diarios en 2005. Por su lado el precio de crudo experimentó altibajos en el quinquenio hasta que a partir del 2005 se va para arriba. En el presupuesto fiscal, cada dólar de descenso del precio del crudo representa alrededor de 50 millones de dólares, lo cual se complica por el castigo de hasta 10 dólares con relación al WTI aplicado para que el país pueda competir con otros crudos de mejor calidad. Sin embargo, esta debilidad de los ingresos petroleros supo ser compensada por el aumento de las recaudaciones tributarias que en el quinquenio posterior a la dolarización se duplican hasta 3,600 millones de dólares (figura 19).

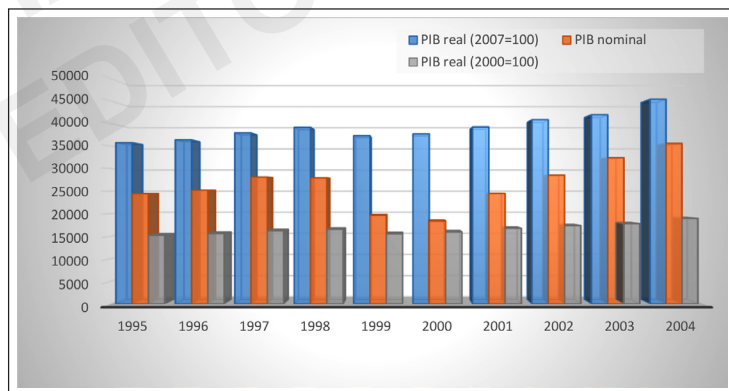


Figura 18. PIB nominal y PIB real, millones de dólares (base 2007 y 2000)

Fuente: BCE (2019b).

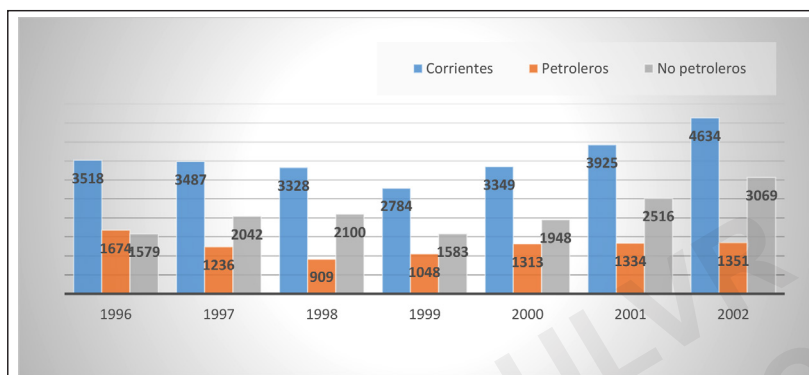


Figura 19. Ingresos Gobierno Central

Fuente: BCE (2017).

En el 2000, luego de un quinquenio de persistentes déficits, el saldo global del presupuesto logra alcanzar un leve superávit (0,4% del PIB), en buena parte gracias a la recuperación de los ingresos no petroleros. Sin embargo, en la etapa siguiente, los resultados fiscales siguieron mostrando su precariedad. En la proforma presupuestaria para el 2001, estimada en 4,932 millones de dólares, se había detectado una sobrestimación de ingresos por 675 millones de dólares, lo que es corroborado por el ministerio de finanzas. En los compromisos acordados con el FMI se estipulaba tener un presupuesto bien equilibrado para ir descongelando la ayuda ofrecida desde al año anterior. Es así como desde el gobierno de Noboa empieza a empujarse un plan de reformas tributarias que, a más de la simplificación de la estructura de impuestos, tenía como base un alza del IVA, para contar con fuentes seguras de ingresos que garantizaran el régimen del dólar.

El plan apuntaba a obtener recursos adicionales por unos 460 millones de dólares, de los cuales 210 millones provendrían del incremento de 3 puntos al IVA, y la diferencia de la eliminación total del subsidio al gas y los combustibles. Desde luego que existían otras alternativas menos traumáticas para la población. Así, las recaudaciones por IVA

habían subido de 625 millones de dólares en 1999 a 895 millones en el 2000, un crecimiento del 43.2%, pero no por alza sino por la política de recuperación tributaria del Sistema de Rentas Internas (SRI). Manteniendo este ritmo había la posibilidad de recaudar valores que, sin alza del IVA, cubrían el monto previsto en el plan de ajustes, y que sería aún mayor si se considerara un estricto combate a la evasión en los otros rubros, sobre todo el aduanero.

Con estas posibilidades recaudatorias, el alza del IVA en que estaba empeñado el régimen perdía apoyo, a más de que era cuestionado por su carácter regresivo. Además, tal y cual se lo expone en la Curva de *Laffer*³⁴, recargar impuestos a una población ya fuertemente pauperizada solamente trastocaría las estimaciones de recaudación. Desde varios sectores se planteaban otras fuentes igual de valederas, pero menos dolorosas para los sectores populares, entre ellas una firme reestructuración de los bonos de deuda, la recuperación de la cartera vencida de la banca en manos de la AGD, o la reducción del gasto público no prioritario, como el militar. Pero, al parecer, para el gobierno lo fundamental, incluso por encima de los caudales de dineros que pudieran recaudarse, era cumplir fielmente sus compromisos de reformas con el FMI, condición indispensable para continuar con las renegociaciones de la deuda externa y para que se le abrieran las puertas del financiamiento externo.

Además, al haber anulado su capacidad de regular la masa monetaria, y debido a la precariedad de los ingresos petroleros y a la dificultad para obtener nuevos empréstitos externos, el recurso de elevar las cargas tributarias se había constituido en una disyuntiva casi obligada para el régimen. En una economía con limitado margen de maniobra en el sector externo, un incremento de los tributos representaba a futuro la única fuente estable y segura de ingresos para la caja pública. Esas eran las directrices fondomonetaristas; de forma que durante los siguientes días el gobierno se entregó por entero a las tareas de sacar adelante sus planes de incremento del IVA.

³⁴La Curva de *Laffer* plantea que entre la tasa impositiva y las recaudaciones tributarias existe una relación según la cual, a medida que los impuestos van aumentando los montos de recaudación tienden a disminuir hasta que la curva cambia de dirección proyectándose hacia abajo.

Las exportaciones totales, que en 1998 habían descendido a 4,203 millones de dólares, empiezan una discreta recuperación hasta 4,900 millones de dólares en el 2000. Dentro de ellas, las ventas petroleras, que se habían sumergido a 998 millones de dólares en 1998, animadas por la recuperación del precio del crudo se recobran hasta superar los 2,400 millones de dólares en 2003. Lamentablemente las ventas no petroleras, afectadas por la anulación de la discrecionalidad cambiaria, entran en un persistente déficit que se va agudizando con el paso de los años y que repercute negativamente en el saldo comercial. Desde el 2003 las exportaciones adquirieron un mayor vigor gracias a la notable expansión de las ventas petroleras (tanto en precios como en montos) llegando a alcanzar los 10,000 millones de dólares en 2005. Hay que aclarar que este fortalecimiento comercial no se debió a la dolarización, que es un sistema que más bien inhibe las ventas, sino a las circunstancias de la geopolítica mundial –Estados Unidos invade Irak en 2003– que cumplieron con darle al precio del crudo un fuerte y sostenido impulso.

Por su lado, las importaciones experimentaron un vertiginoso incremento desde el 2000 (figura 20), llegando a superar a las exportaciones y a abrir entre ellas un margen que se mantuvo incluso después de la recuperación de las ventas por el alza del precio del crudo. Así, ante un ambiente de dura competencia comercial a causa de los ajustes cambiarios del resto de países, que defendían de esa manera sus balanzas comerciales, en los años siguientes el Ecuador debió enfrentar una permanente desventaja en sus indicadores del sector externo. Luego de la dolarización, la balanza comercial se enrocó en persistentes saldos negativos; la balanza en cuenta corriente permaneció deficitaria hasta el 2004; las de servicios y de renta mantuvieron sus habituales saldos negativos (figura 21). La única que generó dólares, conteniendo en algo el sangrado de la balanza de pagos, fue la cuenta de las transferencias.

Una de las principales ventajas que se suponía debía aportar el dólar como moneda nacional era la rápida y profusa captación de capitales externos; pero, en la práctica, su concreción estuvo muy lejos de cumplirse. Según la información estadística de la CEPAL, la Inversión Extranjera Directa Neta (IED), luego de la caída en 2000, volvió a levantar cabeza en los años siguientes (en lo cual habría que considerar el aporte de

capitales por la construcción del OCP), pero manteniendo su tradicional retraimiento que la han ubicado siempre entre los últimos puestos de la región³⁵. Pero, desde el 2004, empezó un pronunciado descenso que la llevaron a cifras todavía más bajas, desmereciendo tajantemente aquella retórica inicial de que el modelo de la dolarización contribuiría con una vigorosa atracción de capitales frescos (figura 22).

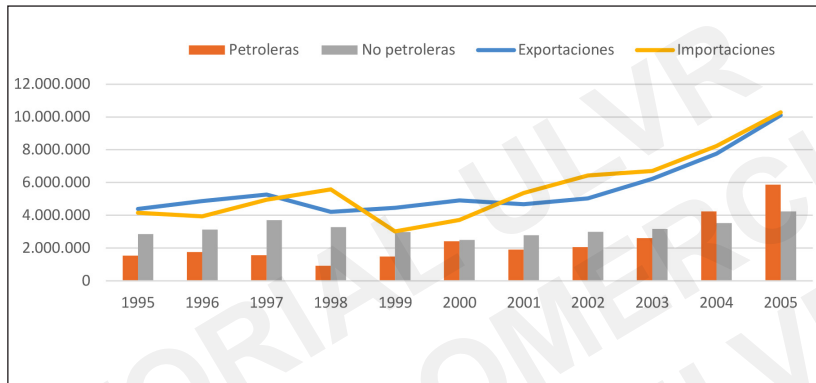


Figura 20. Exportaciones, exp. petroleras e importaciones (miles de dólares)
Fuente: BCE (2017).

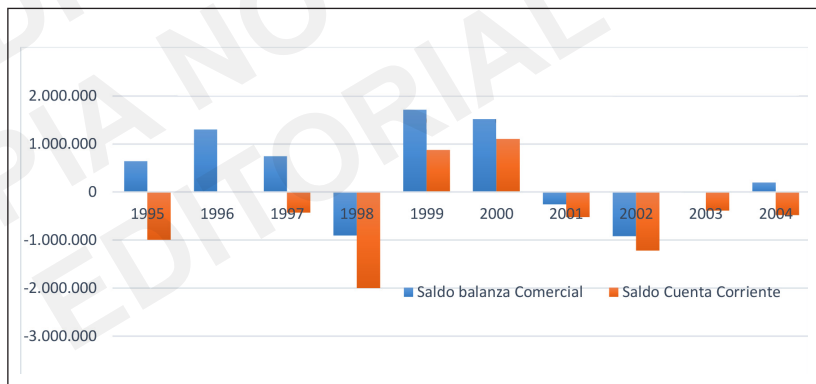


Figura 21. Balanza comercial y de cuenta corriente(saldo en miles de dolares)

³⁵Un informe del Banco de Boston, presentado en mayo del 2001 ante el BID, señala que el Ecuador, en cuanto a inversión extranjera, ocupa los últimos lugares en América del Sur; añade que la dolarización por sí misma no es suficiente para atraer la inversión extranjera

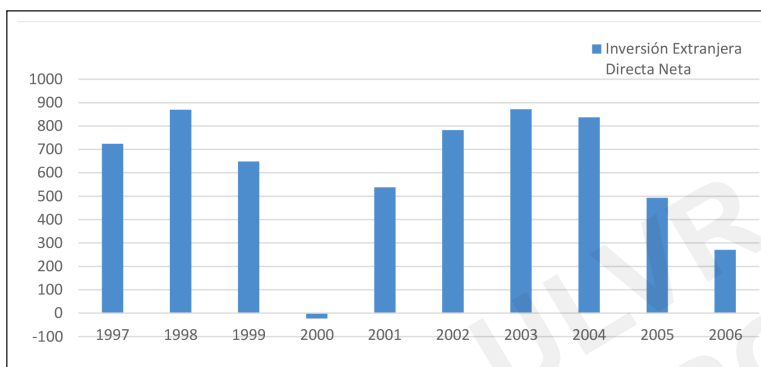


Figura 22. Inversión extranjera Directa Neta (millones de dólares)
Fuente: CEPAL (2015), FMI (2015).

En lo atinente a la deuda pública externa, las renegociaciones llevadas a cabo en el 2001 con los acreedores para canjear bonos Brady por Global, la hicieron reducirse en un 15% en relación a 1998, manteniéndose contenida en los años siguientes. Pero, en el caso de la deuda pública interna, desde 1997 está había experimentado un incremento, en parte por la emisión de bonos para solventar el problema bancario. En consecuencia, a pesar de la reestructuración de su tramo externo, la deuda pública total se ubicó en 16,499 millones de dólares para fines del 2000, lo cual representaba el 90% del PIB. Durante el quinquenio siguiente, la medida en el nuevo endeudamiento y la importante recuperación del PIB nominal hicieron que para el 2005 esa proporción bajara al 36% (figura 23).

Sin embargo, debido a los acuerdos que comprometían al gobierno a pagar cumplidamente sus empréstitos externos, importantes cantidades de dinero público –obtenidas a merced a duros ajustes– tenían que ser consumidas en pagos de servicio de deuda, en vez de destinarse a la inversión social, siempre postergada en las políticas gubernamentales. Los datos son decisivos: en el 2001, para el pago de intereses y amortización de la deuda pública total (externa e interna) se destinaron

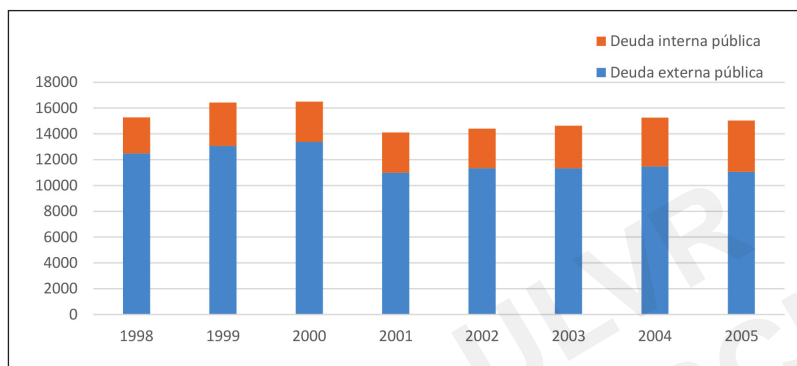


Figura 23. Deuda pública interna y externa (millones de dólares)
Fuente: BCE (2017).

1,827 millones de dólares. Esto representó el 44% de los egresos del presupuesto estatal; o sea 4,5 veces más que para educación, 11 veces más que para salud, y 12 veces más que para el desarrollo agropecuario. En el quinquenio siguiente, ese servicio de deuda fue aumentando (2,970 millones de dólares para el 2005), sobre todo por la amortización de deuda interna que creció tres veces.

En cuanto a las cuentas monetarias, en dólares, desde el 2000 al 2005 la oferta monetaria (M1) crece de 2,092 millones a 5,411 millones, la liquidez total (M2) de 4,874 millones a 10,451 millones, y la base monetaria de 1,606 millones a 3,691 millones, con ritmos de crecimiento anual en principio superiores al 20% (por la inflación) pero que luego se fueron atenuando.

Las Reservas Internacionales de Libre Disponibilidad (RILD), antes llamadas reservas internacionales, son las que determinan el ingreso de dólares a la economía. Sus cifras, a diciembre de 2000 habían sido de 1,180 millones de dólares, un crecimiento del 35% en comparación con el anterior diciembre. A comienzos del 2001, la debilidad del comercio petrolero, sumado al pago de las obligaciones crediticias, había

provocado un alarmante descenso de la RILD, que se llegó a ubicar en 852 millones de dólares a mediados de mayo, cifra inferior a la de los días de la dolarización. Desde agosto de ese año el saldo se recuperó, aunque con altibajos; y desde el 2005, fortalecida por el repunte de los precios del barril de crudo, se coloca en 2,146 millones de dólares.

La posición neta de divisas en el banco central—divisas en caja, inversiones a plazo y depósitos en bancos extranjeros (el resto es oro físico)— en el 2000 abarcaba un 80% del total de la RILD, proporción que se fue reduciendo durante los años posteriores hasta recobrase desde el 2005. En cuanto a las cuentas en dólares en el resto del sistema financiero, desde el 2000 al 2005 la oferta monetaria (M1) crece de 2,092 millones a 5,411 millones, la liquidez total (M2) de 4,874 millones a 10,451 millones, y la base monetaria de 1,606 millones a 3,691 millones, con ritmos de crecimiento anual en principio superiores al 20%, (por la inflación) pero que luego se fueron atenuando. En definitiva, un crecimiento proporcionado de las cuentas monetarias y de la liquidez en el país, que promediaron un 130% en los seis años analizados. Sin embargo, hay que considerar que durante ese periodo la inflación acumulada fue superior al 150%, lo cual significa que, descontada la inflación, la evolución de la liquidez monetaria real no ha sido significativa para el impulso de la economía.

Evaluación de la dolarización en su etapa inicial

En la última parte de los años noventa, las recetas fondomonetaristas en el Ecuador, habían arrastrado al país a una de sus más graves crisis, lo cual sirvió como ocasional pretexto para el reemplazo del vapuleado sucre por el fornido dólar, lo cual significó la entrega suprema del sistema a las reglas de la hegemonía libremercadista. En ningún momento se reconoció que los aprietos de la economía, con desbordamiento de la inflación, disparada del tipo de cambio, y caída de la producción, se habían originado precisamente en esa filosofía de subordinación al mercado supremo. De forma que, una vez instalada la dolarización, a nadie se le ocurrió alterar la filosofía económica que había prevalecido durante los años previos. En consecuencia, una evaluación a la primera fase de la dolarización, en realidad representa una evaluación al

tradicional modelo de desarrollo liberal monetarista que ya imperaba desde varios años atrás en el país y que se siguió manteniendo durante todo el tiempo de vigencia del actual sistema monetario.

En esta evaluación se puede empezar anotando que, después del impacto inicial del trasplante de la moneda, algunos indicadores tuvieron un comportamiento interesante y hasta enjundioso. El principal de ellos, la inflación, que luego de la violenta escalada de 2000, y como secuencia lógica de la rigidez monetaria y de la caída de las tasas de interés propiciadas por la dolarización, experimentó un paulatino descenso llegando a reducirse, al cabo de cuatro años, a los mismos niveles de América Latina y de Estados Unidos (Banco Mundial, 2019). Esto contribuyó para que la producción, en relación a 2000, experimentara cierta recuperación que la llevo a recuperarse en 2002 a los mismos montos que había tenido en 1998, aunque a partir de allí, su crecimiento ha sido poco dinámico.

Los ingresos del presupuesto fiscal, en los primeros años tendieron a mejorar, pero no por los rubros petroleros, que permanecieron estancados, sino por una notable labor de optimización de las recaudaciones tributarias. Además, desde el 2004, los ingresos fiscales tuvieron un oportuno espaldarazo en el alza del precio del crudo. Sin embargo, el alto servicio de la deuda pública continuó carcomiendo los precarios recursos fiscales haciendo que los resultados globales y primarios del presupuesto se hayan mantenido en sus tradicionales déficits.

En lo que respecta a las variables ligadas al sector externo, sus resultados han dejado mucho que desear. Es el caso de la balanza comercial, las reservas internacionales y la inversión externa e interna mantuvieron sus saldos precarios. Adicionalmente, pese a la reducción de las tasas de interés, la debilidad del sistema financiero conspiró en contra del crédito y la actividad productiva. Y las cargas tributarias sumadas al encarecimiento de los bienes y servicios comprimieron más la demanda agregada. El S.B.U. –antes S.M.V.– hasta el 2004 todavía permanecía en los mismos niveles de una década atrás, pese a la caída de la inflación y al aumento del consumo. En esa tónica, la debilidad de los salarios de los ecuatorianos, el asentamiento de la falta de trabajo y la secular

desatención a los sectores sociales siguió vigente, manteniendo vivo el espectro de la pobreza nacional.

Por el lado de los indicadores sociales durante esta primera parte de la dolarización su escrutinio deja palpar la frustración de no haber alcanzado los objetivos de bienestar social prometidos al imponerse el esquema. Las políticas estabilizadoras de libre mercado, impulsadas por los organismos internacionales y acogidas cabalmente por los gobernantes, mantuvieron su tónica tradicional consistente en la implantación de medidas que recargaron la crisis en la gente de menores ingresos, perjudicando los niveles de vida y el bienestar

De acuerdo a la información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) como secuela de la crisis financiera de fin de siglo y, particularmente, luego del reconocimiento oficial del dólar como moneda nacional, los niveles de pobreza e indigencia alcanzaron puntos máximos. En el quinquenio previo a la medida, la pobreza a nivel nacional escaló de un 39,3% en 1995 a 52,2 en 1999. Pero luego de la adopción del modelo, durante el 2000, la pobreza nacional llegó a alcanzar el 64,7%, y la indigencia el 40,7% (en ese año los indigentes alcanzaron la misma proporción que los pobres de 1995). En los tres años posteriores estos indicadores tendieron a reducirse, pero, igual, para fines del 2003 los porcentajes de la población pobre e indigente a nivel nacional seguían superando a los de 1998 (INEC, s. f.) (figura 24).

Otra de las características de esta etapa de dolarización fue que, mientras las tres cuartas partes de las familias ecuatorianas vivían con ingresos inferiores a la canasta básica de consumo, los dueños del capital se vieron favorecidos con políticas de precios libres y condonación de sus impuestos. Si, de manera paralela, se efectúa una revisión a la relación poder político–economía, queda confirmado que, en los altos estratos de los poderes públicos, durante esta etapa siguieron reinando las mismas prácticas disipadas y abusivas en la administración del patrimonio estatal: así, el ministro de energía, cuestionado por la adjudicación del OPC, fue absuelto por la confluencia gobiernista en el Congreso Nacional, dejando expedito el camino para la firma del irregular contrato, que se materializó pocos días después. En lo referente a la cuestionada

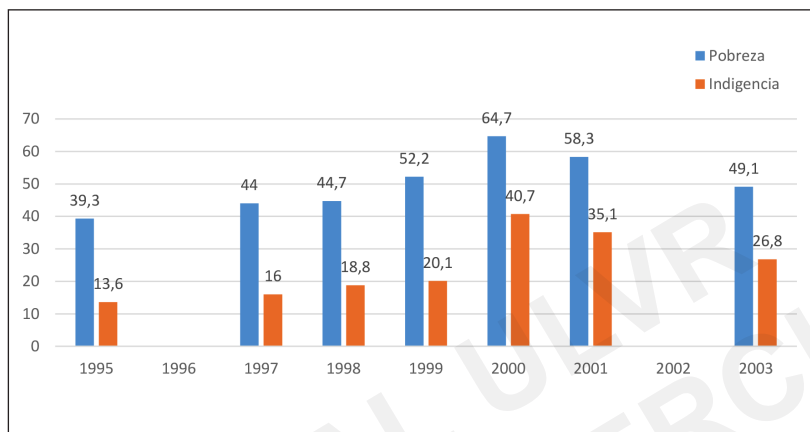


Figura 24. Pobreza e indigencia, previo y posterior a la dolarización (1995–2003)

Fuente: INEC (s. f.).

ley Trole II, pese a que el Tribunal Constitucional había decidido dejar insubsistentes varios puntos de ella, el gobierno impuso su particular criterio, imponiendo a su cuenta y riesgo la subasta de varios activos públicos.

El alza de IVA al 14%, aunque luego fue derogada, se impuso inicialmente luego de un sainete en el Congreso donde varios diputados antes duramente opuestos a dicha alza, se sumaron de improviso a las decisiones de la bancada oficialista. Paralelamente, mientras se aprobaban proyectos y obras sobrevaloradas por centenares de millones de dólares que enriquecían aún más a los grupos empresariales, y mientras se cumplían disciplinadamente los pagos a la banca internacional, los sectores más vulnerables, como el de los jubilados y los infantes, tuvieron que adaptarse a difíciles condiciones de pervivencia con pensiones y bonos miserables. Esto no es nuevo en la historia de nuestro país donde la brecha social, que es la manifestación interna de una estructura de dominio, se ha seguido ampliando, ante la indolencia e impudicia de quienes tienen en sus manos el destino de la sociedad.

Tabla 9. Variables en los períodos previos y posterior a la dolarización en millones de dólares

	Promedio 1996–2000	Dic 2000	Dic 2001
PIB en dólares	17 209	13 649	14 195
Inflación promedio año	47,8%	96,1%	25%
Exportaciones	4 727	4 846	4 502
Importaciones	3 908	3 212	5 131
Salario en dólares	118	97,6	95
Inversión Externa Directa	680	720	700
Inversión societaria total	1 058	253	720
Deuda pública total	14 628	14 169	14 500
Deuda ext. pub./PIB	75,4%	80,7%	78%
Reservas Internación.	1 680	1 180	1 010

Fuente: BCE (2017), INEC (2019a).

CAPÍTULO 5

La dolarización en la
etapa de la Revolución
ciudadana



EDITORIAL PURPOSE

FEDERAL RESERVE NOTE
H 25
MB 42328699A



THIS NOTE IS LEGAL TENDER FOR ALL DEBTS, PUBLIC AND PRIVATE
JULY 4, 1976

CAPÍTULO 5

La dolarización en la etapa de la Revolución ciudadana

La instalación del dólar como moneda oficial en el Ecuador, se desplegó en medio de una etapa de inestabilidad política y social. Jamil Mahuad Witt, a los pocos días de haber instituido el nuevo esquema monetario, es depuesto por un amplio levantamiento popular que repudiaba su pésimo manejo económico; sin embargo, las estructuras del modelo de desarrollo que hasta entonces habían regido permanecieron intactas. Lucio Gutiérrez Borbúa, que durante su época de candidato había finto un discurso reformista y contestatario, instauró un gobierno totalmente subordinado al *status quo*, aunque esto de poco le sirvió pues, al poco tiempo, corrió la misma suerte que su antecesor. Pese a estos vaivenes en la política, la dolarización se consolidaba sin mayores alteraciones, dentro de un marco institucional propicio y con gobernantes programados para preservarla a costa de lo que fuera. Desde finales del 2006 deviene un periodo más estable, que incorpora características particulares en la política y la economía, las cuales consideramos importante ponderar en el presente trabajo.

Las elecciones presidenciales habían sido ganadas por un movimiento cuyos principales líderes se habían pronunciado abiertamente en contra del esquema monetario vigente, entre ellos los economistas Rafael Correa Delgado, el nuevo presidente, y Alberto Acosta Espinoza, luego elegido presidente de la Asamblea Constituyente, seguidos por toda una pléyade de tecnócratas e intelectuales de la autodenominada Revolución Ciudadana³⁶ (Arévalo, 2014). Con las altas esferas de la

³⁶La RC plantea un programa de organización económica, social y política basado en el Socialismo del siglo XXI, modelo latinoamericano muy en boga por aquel entonces, crítico con el capitalismo y el mercado libre, pero contrario a postulados socialistas históricos de lucha de clases y dictadura del proletariado. El carácter heterodoxo, keynesiano y nacionalista del modelo es definido por Rafael Correa en un discurso en Senplades (2009), al plantear una sociedad con mercado, no una sociedad de mercado.

administración pública copadas por gente crítica de la dolarización y de discurso reformista, todo llevaba a pensar que el esquema se encontraba en peligro. Es que, desde antes de su posesión, y en los años posteriores, las cabezas del nuevo gobierno no habían desaprovechado medio a su alcance para lanzar sus dardos contra la dolarización³⁷. Sin embargo, el gobierno de la Revolución Ciudadana sumó dos reelecciones y completó una década al frente del país, sin que el régimen monetario hubiera sido tocado. Más bien, algunos voceros gubernamentales, en su debido momento se preocuparon en aclarar que su misión había sido siempre aplicar todos los ajustes que permitieran su preservación.

Por el lado de los valedores del modelo se dijo que fue el funcionamiento exitoso de la dolarización, que en el mediano plazo había promovido una importante recuperación de los indicadores, lo que inhibió a sus detractores a actuar contra ella.

Desde la otra orilla se argumentó que la estabilidad del modelo monetario estuvo basada en la “formación de un nuevo modo de regulación [que desembocó en un proyecto de desarrollo distinto, y que el crecimiento no hubiera sido posible en la década posterior a la dolarización] si no se desbarataba toda la estructura diseñada en la recomposición neoliberal” (Paredes, 2017).

En efecto, el gobierno de Correa había emprendido en un proyecto de rehabilitación de la política monetaria e impulso a la demanda agregada, con repatriación de divisas, fortalecimiento del ahorro y la inversión externa, y reorganización institucional, fiscal y laboral³⁸. Todo esto apoyado en un contexto externo de mejoramiento del mercado petrolero,

³⁷Como reseñan varios diarios e informativos, Rafael Correa ha tachado a la dolarización con calificativos como “absurdo económico” (julio/2004), “barbaridad” (19/09/2008); “cantinflada” (07/02/2009), “el peor error” (propuesta de Constitución enviada en 2007 al CONESUP). Por su parte, el ministro de economía, Diego Borja, dijo de ella que “está flaqueando” (26/02/2009); y Carlos Vallejo, presidente del Banco Central, dijo el 17 de enero de 2009 que en cualquier momento se podría “emitir moneda”. Y así por el estilo, fue evidente que la dolarización no contaba con muchas simpatías en las altas esferas del gobierno correísta.

³⁸Se crea la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera; se aplica una fuerte renegociación de un importante monto de los bonos de deuda externa (2008); se derogan los fondos petroleros de contingencia destinados en un 70% a recompra de deuda externa (2008); la Asamblea Nacional aprueba toda una estructura legal de reinstitucionalización estatal (2010); se derogan la tercerización laboral y la contratación por horas y se deshace la sociedad prensa–banca (2007–08); se obliga a la banca privada a repatriar los ahorros en bancos extranjeros (2009); se formaliza el Impuesto a la salida de Divisas ISD (2010).

apertura financiera de potencias no tradicionales, e importantes alianzas geopolíticas con varios gobiernos latinoamericanos.

Pero, a partir de 2014, con el derrumbe de los precios del crudo, el país ingresa en una nueva fase en la cual la economía empieza a denotar signos de agotamiento, que se fueron agudizando a medida que avanzaba el deterioro de la economía mundial. En julio de 2019 el FMI hace una corrección a la baja de sus predicciones, informando que la economía global para el 2019 crecería 3,2%, la de América Latina un 1,3%, y la del Ecuador un -05%. A la vista de estos hechos es que se fortalece la necesidad de una minuciosa evaluación de lo que ha significado la dolarización para el país, un análisis de sus ventajas y desventajas, y de la conveniencia de seguirla manteniendo, de efectuarle radicales modificaciones que la refuercen, o de simplemente reemplazarla.

En esta línea metodológica se ha optado, primero, por observar el ciclo de evolución de los principales indicadores sociales y económicos, antes y durante la administración de Rafael Correa. Luego, establecer en qué medida el comportamiento de esos indicadores ha estado determinado directamente por el influjo de la dolarización, y en qué medida ha respondido al ejercicio independiente de los gobernantes, o a factores no relacionados con el esquema monetario. Finalmente, y como corolario de este trabajo, se pretende determinar si el desempeño socioeconómico del país ha estado encuadrado o no con los objetivos teóricos del modelo de generar inversión, empleo, estabilidad y, en definitiva, con la meta material y superior de proporcionarle bienestar a los ecuatorianos.

El Índice inflacionario

Luego del desborde inflacionario durante el año de la dolarización, la paulatina moderación en la variación de los precios durante los siguientes años generó una relativa tranquilidad macroeconómica. Esto llevó a que varios investigadores del tema ponderaran al modelo monetario como una *herramienta exitosa* para promover el despegue a partir de aquella estabilidad. Para Edwards y Reinhert (2001, 2003), al igual que para Harbeger (2005), en los países que aplicaron la dolarización se había encontrado *una conexión importante* de esta con la reducción

de la inflación. De allí su recomendación de “la dolarización plena para promover la estabilización macroeconómica interna y externa y el crecimiento del producto” (citados en Arévalo, 2014, p.120).

Al asumir Rafael Correa Delgado, en el 2007, el índice inflacionario anual se encontraba francamente contenido (3,32%); pero, en el siguiente año salta a 8,83%, en claro contraste con la tendencia declinante que afectaba por entonces a la región y el mundo (figuras 25 y 26). Hay quienes atribuyeron esa imprevista alza al nerviosismo que habían despertado los aspavientos revolucionarios y reformistas de los nuevos inquilinos de Carondelet. Sin embargo, con el avanzar de los meses y la verificación de que el modelo no se iba a tocar, la calma retorna a sus cauces y la inflación vuelve a ceder terreno. Emulando la curva

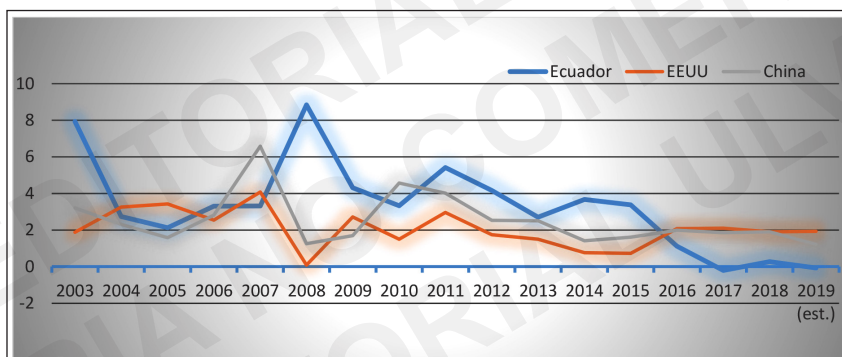


Figura 25. Inflación a dic (2003–2018)

Fuente: BCE (2019d).

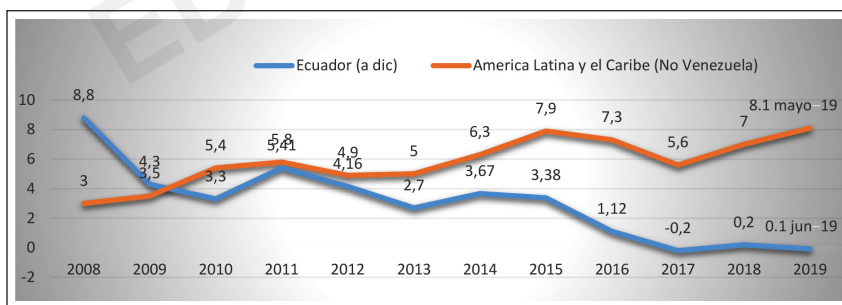


Figura 26. Inflación en Ecuador y ALC a dic (2009–2019)

Fuente: BCE (2017). CEPAL (2018).

descendente que siguió al tremendo pico de inicios de siglo, el índice de precios derivó hacia niveles sobrios, manejables, y hasta inferiores al promedio regional (Banco Central del Ecuador, 2019).

A lo largo de los años siguientes las tasas de inflación en el Ecuador se fueron ajustando fielmente a las de los mercados latinoamericano y de los Estados Unidos, quizás fluctuando entre 1 o 2 puntos más o menos, pero moviéndose al mismo compás. Parecía confirmarse la predicción de que con el dólar los precios buscarían acoplarse a los estándares del país emisor de la moneda y a los internacionales, incidiendo favorablemente en variables como las tasas de interés y la inversión. Pero, propendiendo hacia extremos que trastocaron sus buenos resultados iniciales, a partir del 2016 la inflación ecuatoriana experimenta un desplome que la lleva hacia parajes cercanos al cero, bastante por debajo del índice de precios de Estados Unidos, del promedio latinoamericano e internacional, y de otros espacios determinantes del mercado mundial como son China y las potencias europeas.

Precisamente, los contradictores de la dolarización han mirado este fuerte declive de los precios, que se ha ratificado durante el 2019, como una señal recesiva que responde a la vulnerabilidad de una economía sin capacidad para influir sobre su masa monetaria ni sobre sus ingresos externos, como lo es la ecuatoriana. Sin atribución emisora, el banco central no puede regular la liquidez para intentar contrarrestar el descenso del consumo nacional que inhibe los precios. Tampoco se pueden financiar los déficits fiscales, lo que incita a un mayor endeudamiento. La caída de los ingresos externos y la creciente salida de divisas tampoco pueden ser operados con una moneda amarrada al dólar internacional y que, a causa de la baja inflación interna, tiende a apreciarse con relación a esa moneda. Más adelante serán mejor analizadas estas debilidades orgánicas de nuestra economía.

La capacidad adquisitiva de los ecuatorianos

La alta inflación de principios de siglo, y su evidente impacto en los ingresos salariales, trajo como consecuencia un fuerte deterioro en las condiciones de vida de la población (figura 27). A cinco años de haberse



Figura 27. Variación del Índice de Precios al Consumidor y del S.B.U. más componentes.

Fuente: BCE (2017). INEC (2016).

dolarizado el país, los ingresos salariales seguían aún por debajo de los niveles de 1995 (figura 28). Durante el gobierno de Correa, la moderación de los precios y la recuperación económica posibilitaron una paulatina recuperación de la capacidad adquisitiva en la cual contribuyeron políticas de estímulo social como los reiterados incrementos salariales y la política redistributiva adoptada por el gobierno, que apuntaba a recuperar la capacidad de consumo de la población en general.

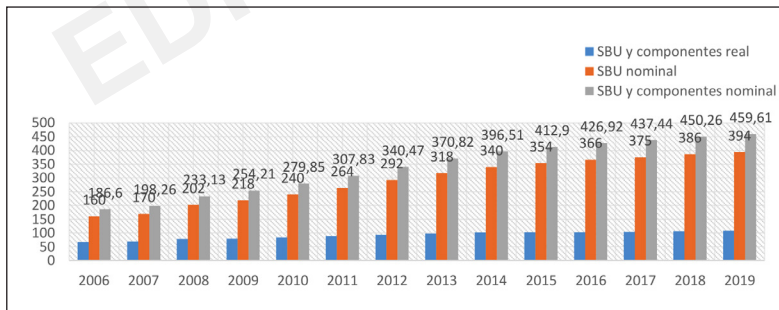


Figura 28. S.B.U. y componentes (real y nominal en dólares)

Fuente: INEC (2019a).

Desde 2007, los incrementos del S.B.U., generalmente aprobados al empezar el año, siempre estuvieron por encima de la variación inflacionaria del año inmediato anterior, lo que promovió una curva notoriamente ascendente del salario nominal que hizo mejorar el real. Pero, desde el 2014-2015, ese ascenso se fue tornando más endeble estancando al salario real que no llegó a tomar un rumbo decreciente solo porque la bajísima variación de la inflación se lo impidió. Ahora bien, como ya hemos analizado al revisar la primera etapa del esquema cambiario, la modalidad de fijación salarial aplicada luego de la adopción del dólar, que reemplazó el S.M.V por el S.B.U. fusionando con este los anteriores componentes salariales, dificulta una comparación adecuada entre los actuales salarios y los que se tenían antes de la coyuntura de degradación de la moneda ecuatoriana, coronada con la dolarización. Pero, en cambio, si es factible correlacionar el desarrollo de los índices de pobreza y pobreza extrema (o indigencia) en los años anteriores y subsiguientes a la dolarización y durante el periodo de la Revolución Ciudadana. (INEC, 2018).

La pobreza total en el país, que en 1995 era del 39,3% y en 1998 del 44.7%, se incrementó al 64.7% en el 2000. La pobreza extrema o indigencia, en el año de la dolarización, tuvo un incremento inusitado, creciendo 3 veces en relación a 1995 y llegando a superar el nivel de pobreza total de ese año, lo cual grafica la magnitud del impacto inicial del cambio de la moneda sobre el nivel de vida de los ecuatorianos. Con la desaceleración de la inflación y el subsecuente impulso del consumo y del salario real, desde el 2001 la pobreza y la pobreza extrema empiezan a tomar una línea decreciente (INEC, 2019a). Sin embargo, hasta el 2005 la pobreza y la extrema pobreza seguían estando por encima de los niveles de una década atrás y, además, superando el promedio latinoamericano. Es a partir del bienio 2006-2008, que esos indicadores de la pobreza y pobreza extrema en el país, animados por la tendencia positiva del salario real y por varias acciones de asistencia social, emprenden un continuado descenso hasta lograr alcanzar cotas históricas mínimas en 2014 (22,5% y 7,7% respectivamente) (figura 29). Para 2012 la pobreza había logrado ubicarse por debajo de la media regional, y la indigencia lo consigue desde el 2015 (CEPAL, 2019a). Sin embargo, en los años recientes estos índices han tendido a desmejorar, como ya vamos a revisar.

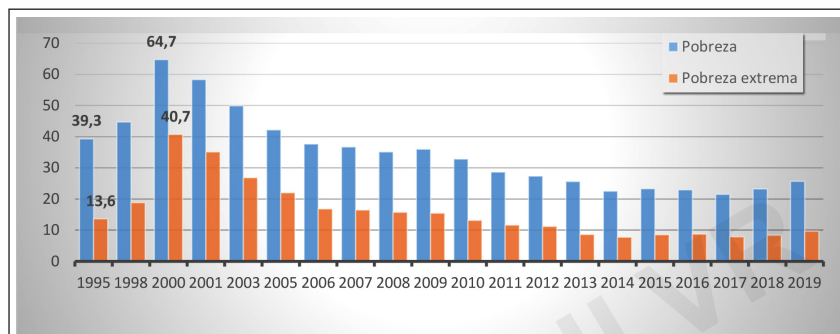


Figura 29. Pobreza y pobreza extrema (% población)
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC.

Ahora bien, estos datos de ninguna manera prueban que la reducción del fenómeno de la pobreza en nuestro país fuera una consecuencia directa del sistema dolarizado. Una rápida revisión de la información estadística nos permite determinar que el periodo 2004–2014, periodo en que la pobreza empieza a perder terreno frente a sus niveles históricos, encaja casi milimétricamente con la etapa de auge de los precios petroleros, lo cual vincula el control de ese fenómeno social con el comportamiento positivo del sector externo.

La reducción del índice de la pobreza nacional durante el primer quinquenio posterior a la dolarización, aunque notoria no tiene mayor significación puesto que corresponde a una reversión natural que se ajusta al ritmo de apaciguamiento inflacionario seguido luego del estallido del año 2000. Es recién desde el 2006, cuando las condiciones de pobreza se equiparan con las existentes en 1995, siendo a partir de allí que se debe considerar la reversión histórica de ese indicador. La recesión mundial del 2008-2009 que repercutió en un descenso de los ingresos por petróleo, marcó un leve repunte de la pobreza nacional; sin embargo, luego viene una tendencia declinante que se mantuvo hasta 2014 cuando el derrumbe de los precios del crudo detiene en seco los avances en el control del fenómeno pobreza. Es importante mencionar que, con la dolarización, la indigencia nacional llegó a subir al doble

de la indigencia en Latinoamérica (figura 30); recién es en el 2010 que ese índice logra recuperarse hasta la posición de 15 años atrás, lo cual propina otro mentís a los supuestos efectos paliativos sobre la pobreza que se le han atribuido a la dolarización y al modelo económico en que esta ha estado sustentada.

Aún más, examinando el conjunto de América Latina y el Caribe vemos que de 2002 a 2014 la pobreza promedio en América Latina descendió del 44% al 27.8%, paralelo a la caída de la pobreza en Ecuador. Esto permite afirmar que el retroceso de la pobreza fue un hecho general experimentado desde principios de siglo por casi todas las economías de la región, economías que, como es evidente, no estaban dolarizadas. Este hecho reafirma el aserto de que la dolarización de una economía no constituye garantía de éxito en la lucha contra la pobreza, sino que aquello depende de otros factores. Con respecto a esto hay que recordar que lo que dio impulso a las economías latinoamericanas durante la primera década del siglo XXI fue la bonanza del comercio internacional, más que cualquier esquema novedoso. Además, es decidior señalar que gran parte

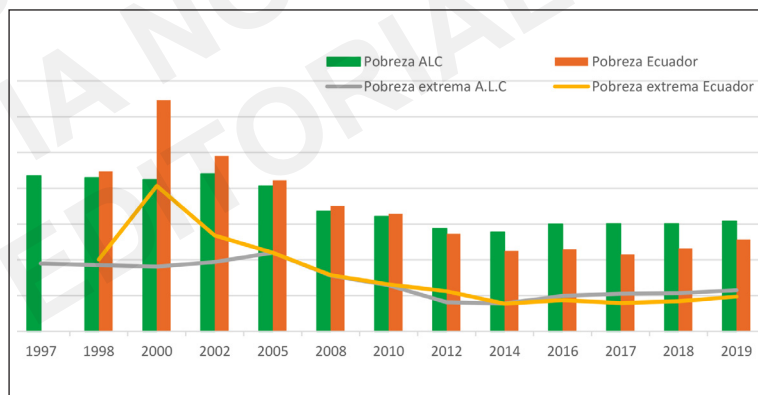


Figura 30. Pobreza y extrema pobreza en Ecuador y América Latina y el Caribe (%)

Fuente: CEPAL (2019a). INEC (2019b). Arévalo (2014).

aquellos países que tuvieron un buen desempeño se caracterizaron por haberse desligado de la influencia del FMI y sus programas ortodoxos. En definitiva, esta evolución común de las economías latinoamericanas permite dejar asentado que no existe una relación directa ni condicional entre la vigencia del ultra mercadista esquema de la dolarización y la reducción de los parámetros de la pobreza.

La relación indigencia/pobreza es otro aspecto que amerita un análisis. Tomando la pobreza total como un ciento por ciento, la indigencia, o pobreza extrema, ocupaba en 1995 un 34,6% dentro de aquella. En una época de plena vigencia de las políticas de ajuste neoliberal, esa proporción fue ascendiendo al 42% en 1998 y al 63% en 2000. O sea que, dentro de un proceso de aumento de la pobreza el grupo de los más pobres e indigentes era el que más se expandía (INEC, 2018). Para el 2005, esa proporción había bajado, pero seguía siendo alta (52.5%). Para el 2010 la porción de la indigencia había logrado reducirse al 40% dentro del espacio de la pobreza, y recién en el 2015 logra reducirse al 36.4%, proporción cercana a la de 20 años atrás con la ventaja, claro está, de una pobreza general que había descendido al 23,3% de la población (figura 31).

Según analistas de *Hexagon Consultores*, el proceso de aplacamiento de los niveles de la pobreza dentro de la dolarización deberá ser observado

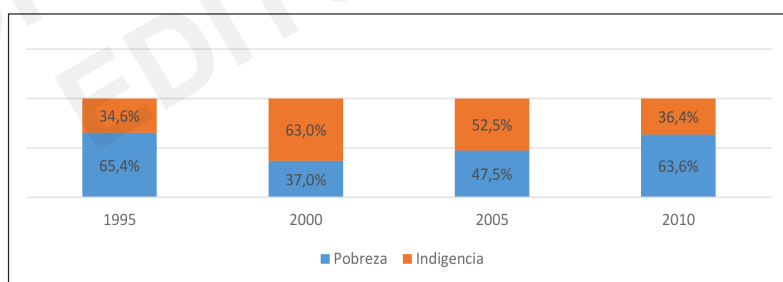


Figura 31. Indigencia / pobreza
Fuente: INEC (2018).

desde dos etapas: la primera que va de 1999 a 2006, donde la reducción de aquella es consecuencia del crecimiento real del ingreso (o, más bien, de la recuperación de la capacidad de compra como efecto de la desaceleración inflacionaria), y la segunda entre 2006 y 2014 en la cual, a más del aumento del consumo, hubo una corriente redistributiva que influyó en gran medida en la reducción de la pobreza extrema:

Los cambios en la pobreza pueden ser entendidos descomponiendo dos efectos: I) efecto crecimiento y efecto redistribución. Por un lado, el crecimiento real del consumo hizo que la pobreza se reduzca en 5,4 puntos porcentuales, y el efecto redistribución provocó una disminución de 7,1 puntos porcentuales. Lo anterior contrasta dos modelos de reducción de pobreza totalmente distintos. El del periodo 1999-2006 en donde hubo un crecimiento que hizo recuperar el nivel de consumo de los hogares pero sin redistribución, y el del periodo 2006-2014 en donde a más de incrementar el nivel de consumo de los hogares primó un modelo de justicia social en donde el nivel de consumo de los hogares más pobres creció a mayor ritmo que el de los hogares más ricos. (INEC, 2016).

En paralelo con las cifras de la pobreza, los otros indicadores que miden la equidad social y la distribución de la riqueza, como son los índices de Gini y de Atkinson, también nos hablan de un mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres³⁹, durante esta etapa de auge del sector externo y fortalecimiento de los ingresos fiscales. De acuerdo a Escribano (citado en Arévalo, 2014) el Índice de Desarrollo Humano (IDH) llegó a alcanzar los 83 puntos en el Ecuador, muy cerca de los países desarrollados y por encima del promedio latinoamericano. Sin embargo, desde el 2014, todos estos termómetros del desarrollo y el bienestar social empezaron a desmejorar, y a partir del 2017 han venido cediendo posiciones en sus registros de la igualdad social.

³⁹Según la información oficial, de 1999 al 2006 el Índice de Gini había variado del 0,45 al 0,46; pero en el periodo 2006-2014 este índice mejoró al pasar de 0,456 a 0,408 (entre menor sea el índice, menor la desigualdad en los ingresos). La Curva de Lorenz, durante este periodo, mostró también una dominancia hacia la menor desigualdad, y el Índice de Atkinson (1.5) que, con otros parámetros mide también la desigualdad de la renta, mejoró de 0,401 a 0,348.

El empleo

En lo referente al empleo, algunas teorías han expuesto una relación lineal entre el crecimiento económico y las tasas del desempleo según la cual, cuando aquel cae por debajo de ciertos niveles dados (3% según la Ley de Okun), estas tienden a disminuir y viceversa⁴⁰ (Altig et al., 1997). En el Ecuador parece haberse confirmado esta analogía: cuando las tasas reales del PIB crecieron por encima de ese nivel (2010-13) los porcentajes de desempleo y subempleo se mantuvieron sosegados. Pero cuando las tasas del PIB cayeron por debajo de la marca (2009 y 2014-17), el desempleo y el subempleo adoptaron una tendencia creciente. Esta directriz, ya había sido expuesta por Williams Philips (Curva de Phillips) aunque los teóricos de las expectativas racionales le dan certeza solo en el corto plazo. Sin embargo, en el Ecuador, a lo largo de la última década, podemos evidenciar la validez de esa relación inversa –que, además, tiene lógica– donde por lo menos el subempleo visible y el empleo adecuado han denotado una alta sensibilidad ante las contracciones de la producción. Desde el 2016 tanto el desempleo como el subempleo han sufrido un deterioro notable que ha ido acorde con el debilitamiento de la economía. En el primer caso, para el 2015 experimentó un aumento de casi dos puntos con relación al año anterior, manteniéndose en esos niveles. En el caso del subempleo, que es una forma disfrazada de desempleo, este ha ido ascendiendo preocupantemente desde niveles del 8% en 2012 hasta un 20% de la población económicamente activa en 2019 (figuras 32 y 33).

Habiéndose establecido que los logros sociales alcanzados desde mediados de la década pasada no fueron resultado exclusivo de la dolarización, sino que hubo otros factores que coadyuvaron en ello, y, además, que desde el 2015-2016 se han presentado señales de extenuación en los indicadores, corresponde ahora determinar hasta qué punto las vulnerabilidades estructurales del modelo conspiran en contra de dichos logros. Amerita, pues, examinar otras variables fundamentales

⁴⁰ Arthur Okun, economista estadounidense, elaboró en 1962 una teoría según la cual mientras una economía crece potencialmente por encima del 3% anual, los niveles naturales de empleo se mantienen o mejoran. Pero si el PIB real cae, el desempleo empieza a crecer. Algunos consideran que no es una regla infalible puesto que hay coeficientes que no son predecibles y que hay otros factores que también actúan sobre la economía, pero lo cierto es que en muchos países y regiones (EEUU, México, Argentina España, América Latina) la tendencia se ha cumplido de manera muy consistente, aunque los porcentajes suelen cambiar.

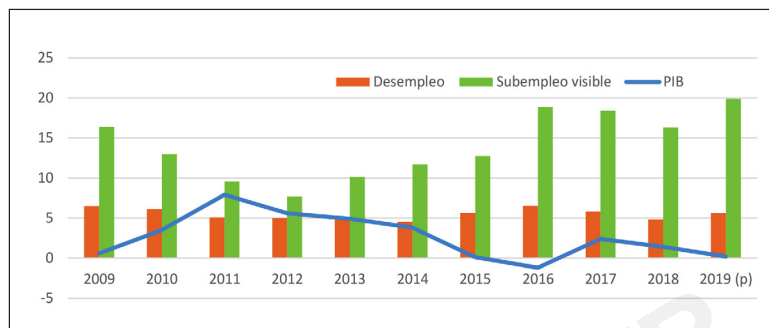


Figura 32. Empleo desempleo y PIB (variación a dic.)
Fuente: CEPAL (2019b).

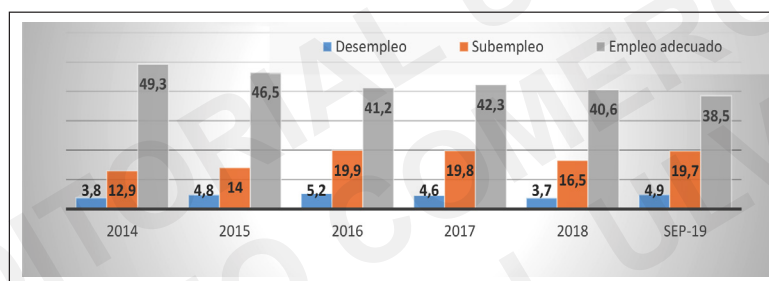


Figura 33. Indicadores de empleo (a dic.)
Fuente: INEC (2019b).

de la economía como son la producción nacional, los mercados externos y los datos fiscales, para determinar su consistencia y su capacidad de resiliencia frente a las turbulencias financieras que se pintan en el horizonte.

La producción

Durante la fase inicial de la dolarización, (1999-2001), en contradicción con el alto índice de los precios, el PIB nominal sufre una caída (teóricamente se supone que la alta inflación impulsa el PIB). Pero, superada aquella fase, se empieza a dar una tendencia ascendente del producto nominal que, hasta el 2006, y apoyándose en el declive inflacionario, lo lleva a duplicarse. A partir de ese año y hasta el 2014 se

manifiesta una vigorosa recuperación que duplica nuevamente el PIB, aunque en términos reales su ritmo se manifiesta más mesurado (40%). Sin embargo, a partir de allí, los ritmos de crecimiento adquieren una tendencia decreciente lo cual hace que los montos de ambos se hayan quedado prácticamente estancados (figura 34). Y para colmo, para el 2019 amenazan con adoptar un crecimiento negativo (Banco Central del Ecuador, 2017).

Encajando el impacto de la crisis financiera del 2008, que afectó a toda la región latinoamericana, la tasa de crecimiento real del PIB sufre una contracción en el 2009 que la deja casi en cero. Posteriormente experimenta una notable expansión (hasta del 8% en 2011); pero, a lo largo de la segunda década el ritmo de variación del producto empieza una sostenida desaceleración que lo conduce a tasas reales negativas en el 2015–2016 lo cual no refleja el buen momento vivido por el sector externo durante ese periodo. Durante la última etapa y hasta el 2018 la economía ha permanecido estancada, y el crecimiento nulo experimentado en el 2019 mantienen al país expectante sobre la evolución de la economía mundial.

No podemos dejar de mencionar la similitud de la curva de variación del producto ecuatoriano con la del promedio de América Latina y el Caribe. Es un hecho que, más allá de las particularidades de las políticas

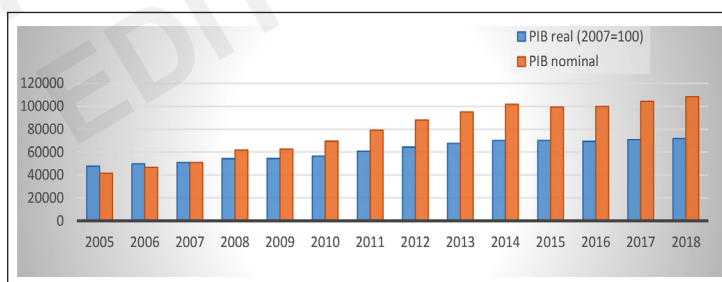


Figura 34. PIB nominal y PIB real (millones de dólares)

Fuente: BCE (2019b).

de crecimiento que impulse un gobierno, los fenómenos geopolíticos y económicos del entorno internacional también tienen una decidida influencia sobre los resultados de esas políticas. Por ello, es importante que los gobiernos cuenten con elementos de regulación que les permitan amortiguar o aprovechar todos aquellos factores aleatorios provenientes del entorno. De acuerdo a lo que las cifras hablan sobre el comportamiento del PIB ecuatoriano, siempre influenciado por el PIB regional y por sus variaciones y digresiones, podemos colegir que la dolarización no le aportó al país inmunidades especiales ante las perturbaciones externas, como se le habían atribuido, constituyéndose más bien en un óbice para poder superarlas (figuras 35 y 36).

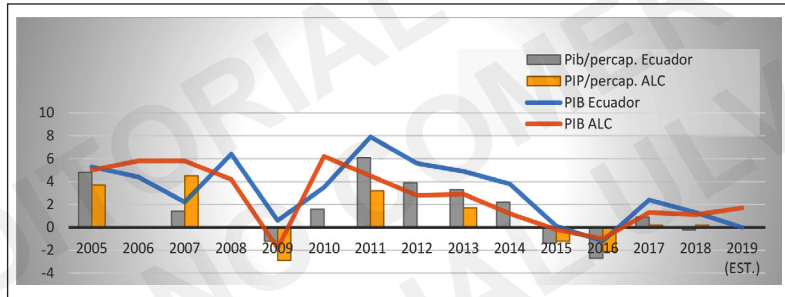


Figura 35. Ecuador y ALC (variación PIB y PIB-percápita, base 2007)
Fuente: BCE (2019b). CEPAL (2019a).

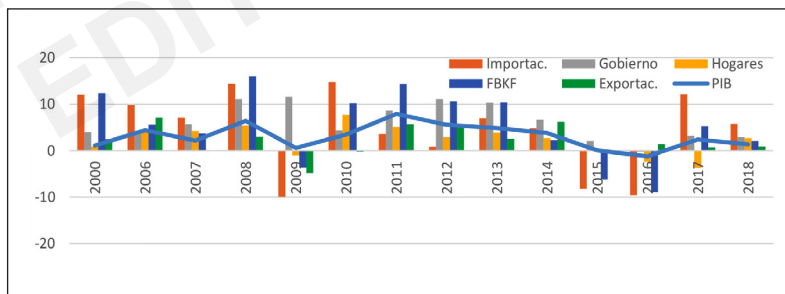


Figura 36. Oferta y utilización final de bienes y servicios (variación en dólares de 2007)
Fuente: BCE (2019a).

Por su parte, el PIB per cápita, durante el último quinquenio ha mantenido un perfil decreciente arrojando un acumulado de $-2,7$, y un promedio anual negativo de $-0,5$, cifras poco gratificantes para la evaluación del fenómeno social (aunque para muchos el PIB por habitante no es básico en la evaluación del desarrollo socioeconómico). En esencia, todos estos datos abonan en la percepción de que la dolarización de una economía no implica una condición sine qua non para el crecimiento del producto y la inversión.

Según referencia de Alexis Cruz, investigador del Departamento de Economía de la Universidad de Surrey: la evidencia mostrada en el trabajo de Edwars (2001) sugiere que los países oficialmente dolarizados tienen tasas de crecimiento más bajas que los países no dolarizados y, por tanto, bajo crecimiento del PIB per cápita. En ese sentido y a la luz de la evidencia, este autor sugiere que los shocks externos resultan en grandes costos en términos de baja inversión y crecimiento económico en países oficialmente dolarizados que en los no dolarizados. (Cruz, 2005).

Dentro de la sectorización gasto del PIB, los altibajos en los flujos de la demanda interna influyeron tanto en las coyunturas recesivas como en los periodos de recuperación (2008, 2011-12). La Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) se radicó como un elemento gravitante durante los periodos en que la actividad pública mostró su cara más dinámica, pero también durante el espasmo del 2014-2016, cuando el sector cae junto a los dineros petroleros. El fortificante gasto del sector público⁴¹ fue esencial en la dinamización del consumo nacional, aunque el importante gasto de los hogares también puso su cuota. En cuanto al comercio externo, los aumentos de las compras, sin compensa en las ventas, fueron definitorias en las caídas del PIB. La inhabilidad cambiaria ha impedido un manejo eficaz de este sector y, en consecuencia, su contribución para el producto nacional ha sido baja, salvo en los momentos en que los precios de los hidrocarburos experimentaron algún repuntar.

⁴¹Según datos del Banco Central, el gasto fiscal en el periodo 2006-2013 fue 2,7 veces más grande que el del periodo 2000-2006. Con base en el 2000, el gasto en el 2011 fue el 43,3% del PIB, es decir, el doble del gasto en el 2006, que fue 23,6% del PIB.

El sector externo

Desde que el Ecuador ha vivido bajo el signo del dólar, los saldos anuales en cuenta corriente han sido 7 veces positivos y 12 veces negativos, traduciendo esto la fragilidad de su sector externo, como fruto de la carencia de un instrumento cambiario que dote de competitividad al comercio. El predominio de las importaciones sobre las exportaciones ha hecho comunes desde el 2010 los saldos deficitarios en la balanza comercial, salvo en 2016 en que se notaron los efectos de las salvaguardas arancelarias. Estas, que rindieron 1.640 millones de dólares al gobierno, haciendo recuperar el saldo comercial, sin embargo, fueron cuestionadas por sus secuelas de encarecimiento de los bienes de capital que se importan, lo cual repercutió sobre los precios internos, y por ahuyentar la inversión extranjera (Cámara de Comercio de Guayaquil, 2018).

Los ingresos por exportaciones han estado a expensas de los precios del petróleo y de los montos de sus ventas; y los desfallecientes saldos comerciales no han encontrado una debida respuesta en las ventas no petroleras. Ni siquiera la etapa de auge del mercado petrolero y los importantes ingresos obtenidos por los altos precios del crudo han logrado contrarrestar la agresividad de las importaciones que, en su constante drenaje de divisas, mantienen negativos los saldos de la balanza externa. Las que de alguna manera han salido al rescate de la cuenta corriente han sido las transferencias de los trabajadores. Pero, tal como lo dice la CEPAL, en un contexto internacional en que las condiciones comerciales se han deteriorado, los demás países tratan de ganar competitividad mediante la devaluación de sus monedas, acentuando el ingreso de productos hacia nuestro país lo cual ha venido vapuleando con mayor fuerza los saldos de su cuenta corriente y de su balanza de pagos (figuras 37 y 38).

Otro elemento que caracterizó el mercado cambiario de la región en 2017 fue el creciente número de economías que depreciaron su moneda, en línea con lo ocurrido con los mercados financieros internacionales. Separando el caso excepcional de Venezuela, los países que registraron una mayor depreciación, fueron Argentina, Nicaragua y República Dominicana, influenciados por

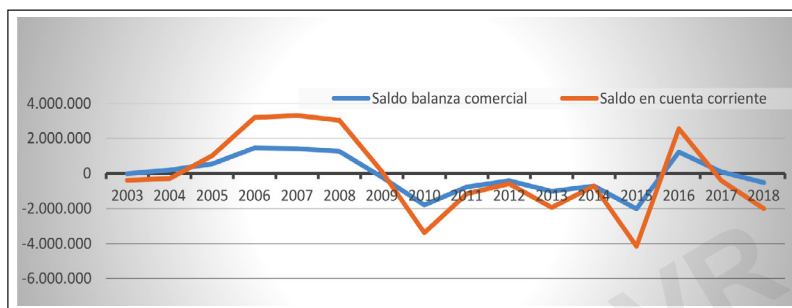


Figura 37. Saldos de balanza comercial y en cuenta corriente (miles de dólares)
Fuente: BCE (2017).

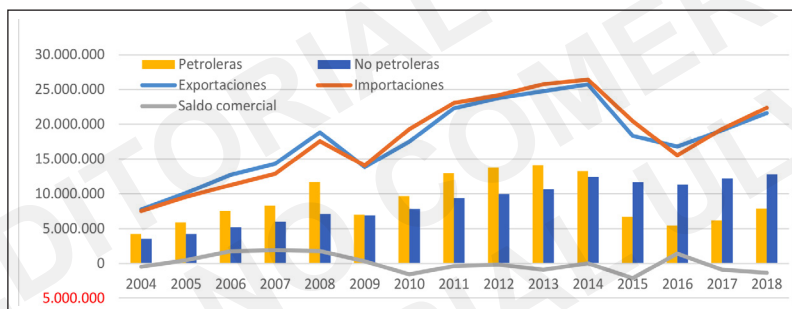


Figura 38. Importaciones y exportaciones petroleras y no petroleras, saldo balanza (miles de dólares)
Fuente: BCE (2017, 2019b).

las presiones inflacionarias. En el 2018, para tratar de corregir los atrasos cambiarios en relación a los índices de precio, hubo una acentuación en la depreciación de las monedas nacionales. De diciembre 2017 a julio 2018, mientras tan solo dos monedas experimentaron una apreciación, 16 monedas se vieron devaluadas, con porcentajes sumamente altos. (CEPAL, 2018).

Para suplir estas insuficiencias orgánicas de la balanza de pagos y cubrir las necesidades de circulación interna, el gobierno ha debido recurrir continuamente a las reservas internacionales (RI). En ese uso recurrente

de las divisas de la RI, ésta continua sin poder desarrollarse. En efecto, revisando retrospectivamente vemos que en 1997 la reserva Monetaria Internacional (RMI)⁴², alcanzaba los 2,093 millones de dólares. Para el 2002, con el financiamiento de la dolarización se habían reducido a la mitad. El auge petrolero les lleva a alcanzar los 4,473 millones de dólares en el 2008. Sin embargo, para fines del 2018 se encontraban en apenas 2,677 millones de dólares. En resumen, en esta última década en que el PIB nominal creció un 83%, las reservas internacionales, tan representativas del sector externo, se han mantenido estancadas dentro de los mismos rangos y sin poder despegarse de los registros anteriores a la dolarización. Ante esta debilidad de las reservas internacionales que no se han abastecido para sustentar los compromisos externos y, al mismo tiempo, apuntalar las operaciones del consumo nacional, se ha debido recurrir al endeudamiento excepcional (figura 39).

Por su lado, el impulso a la Inversión Externa Directa IED, fue otra de las promesas más subrayadas por los promotores de la dolarización, que no se han cumplido ni medianamente. En realidad, la experiencia en Latinoamérica nos muestra que esas esperanzas de desarrollo depositadas en las IED tampoco tienen una base sólida. El asunto es que ese tipo de inversión no suele dirigirse, como sería de esperar, hacia sectores como

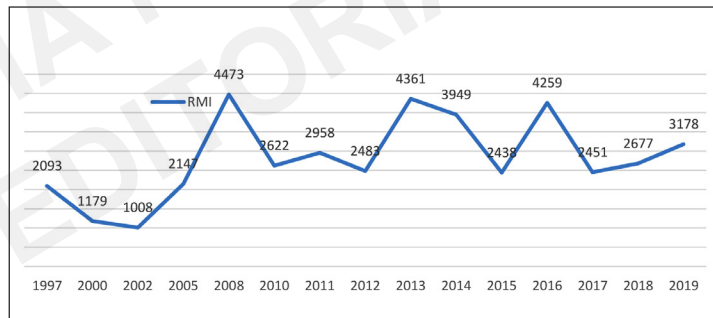


Figura 39. Reserva Monetaria Internacional RMI (millones de dólares a dic.)

Fuente: BCE (2019d).

⁴² De acuerdo a la metodología vigente desde 1976, las RMI están determinadas por la diferencia entre los activos y los pasivos internacionales. Desde el 12 de septiembre de 2014 pasaron a denominarse como Reservas Internacionales.

el manufacturero donde hay la posibilidad de generar valor agregado, sino que apuntan hacia áreas como servicios públicos, financieros, y explotación de recursos naturales, que son más redituables, y minimizan riesgos o ataduras al país de ingreso. De esa forma las IED no solo que extraen importantes utilidades de la economía receptora, sino que están pueden ser repatriadas con total facilidad. A estas habría que añadirle lo que se conoce como inversión en cartera, que participa menos en el capital de la empresa en que se invierte y por lo tanto es aún más volátil.

En todo caso, los montos de inversión externa directa en el Ecuador, luego de la dolarización, tampoco han sido demasiado prominentes. Según la Navarro y Oglietti (2017), del 2001 al 2016 al Ecuador ingresaron 10,291 millones de dólares por concepto de IED, un promedio anual de 643 millones de dólares. En verdad esta es una cantidad ridícula si la comparamos con las inversiones en países como Perú (84,788 millones), Chile (99,670 millones), o Panamá (36,431 millones de dólares) durante el mismo periodo. En el Ecuador, estos ingresos han tenido picos y fosas como por ejemplo en 2015 y 2018 cuando ingresaron 1,322 millones y 1,401 millones de dólares, respectivamente; o 2007 y 2010, cuando las IED tan solo fueron de 194 millones y 190 millones de dólares, respectivamente. Ahora bien, se estima que por concepto de utilidades obtenidas de esas inversiones del periodo 2001-2011, salieron del país 11,403 millones de dólares, es decir el 110% de las inversiones ingresadas.

Sector monetario y financiero

Una economía dolarizada obliga a que la liquidez total M2 (la oferta monetaria más el cuasidinero) deba estar respaldada en las divisas ingresadas a través de la balanza de pagos. Y esto es así porque, al no tener el banco central la capacidad de crear dinero primario (base monetaria), como expresión de su expansión productiva nacional, la oferta monetaria M1 (especies monetarias en circulación EMC, más depósitos a la vista) se encuentra supeditada a las divisas frescas provenientes de las ventas o de las inversiones en la balanza de pagos. Pero, como hemos anotado, las ventas externas nacionales se encuentran sistémicamente represadas y a duras penas logran financiar las necesidades de compra

externa. Por su lado, la inversión extranjera directa, aunque ha tenido cierta recuperación durante la última década, tampoco ha sido relevante en la generación de ingresos. Esto, sin duda, crea inconsistencias en la organización de los factores que alimentan los indicadores monetarios nacionales, entre los cuales ha ganado espacio el endeudamiento público. Empero, hay quienes no ven problema en esta precariedad en la captación de divisas puesto que, durante todo este tiempo, observada bajo el prisma de las estadísticas monetarias, la liquidez en el país se ha venido incrementando vigorosamente.

De acuerdo a los datos del banco central, durante la última década la liquidez total y la oferta monetaria han crecido alrededor de 2,8 veces (para diciembre del 2018 la M2 marcaba US 53,665 millones y la M1 US 25,260 millones). Pero, dentro de la liquidez, el circulante tuvo un aumento aún más vigoroso, casi cuatro veces, (15.916 millones de dólares a fines del 2018). Así resultaría que, en ese periodo, mientras las reservas internacionales se habían mantenido casi paralizadas y el PIB nominal había crecido en un 83%, la cantidad de divisas en poder del público había aumentado en casi un 280%. Del 2014 al 2018, mientras la M1 creció el 35,1%, y la M2 el 33,8%, las EMC aumentaron el 66,8%, ampliando la asimetría entre los agregados monetarios. Este desarrollo, que discrepa con la realidad de una economía que amenaza entrar en deflación, ha llevado a que desde la academia y la agremiación bancaria se haya cuestionado la metodología usada por el banco central para la medición de las especies monetarias.

Como lo plantea Juan Pablo Erráez, director económico de Asobanca, existe la posibilidad de “una sobrestimación en las EMC y, por tanto, en los agregados monetarios (M1 y M2)” (2019). Según el analista, del 2014 al 2018 el circulante creció un 67% mientras que los depósitos en los bancos solo aumentaron un 2%, lo cual se contradice con el crecimiento parejo que históricamente han tenido ambos componentes de la M1. Afirma que, en los países que no tienen moneda, “la posibilidad de conocer de manera exacta la cantidad de billetes y monedas que se encuentran en circulación es nula”, por lo que lo único que se puede hacer es un *estimado*, que está en función de una *metodología de cálculo*. De acuerdo a este criterio, esa forma de medición contabiliza las especies

monetarias registradas en el país sin considerar que buena parte de esos dineros, por diversas formas, sale constantemente hacia otros países, por lo que se infiere que los montos del EMC como los de la M1 y la M2 se presentan inflados figura 40).

Pero, más allá de la precisión metodológica del banco central y de las fuentes de donde provienen las divisas, reconociendo que las captaciones del sistema financiero, especialmente las provenientes de las empresas, vienen mostrando un ritmo poco dinámico desde hace varios años, el problema hay que abordarlo desde otro lado. Esta preferencia del sector privado (hogares y empresas) por tener el dinero en sus manos, en principio nos señala una disminución de la propensión marginal al consumo. Pero si a ello se suma la renuencia a invertir la plata a través del sector bancario, el tema nos lleva a un escenario de concurrencia en el país del factor incertidumbre. Sobre la interpretación heterodoxa de este fenómeno y sus efectos sobre las decisiones económicas, trataremos más adelante.

Sector fiscal y deuda pública

Las actuales penurias de las finanzas públicas suelen ser atribuidas a la gestión del gobierno de la Revolución Ciudadana que, ante la orfandad de inversiones en la cuenta financiera, adoptó una política de insuflar

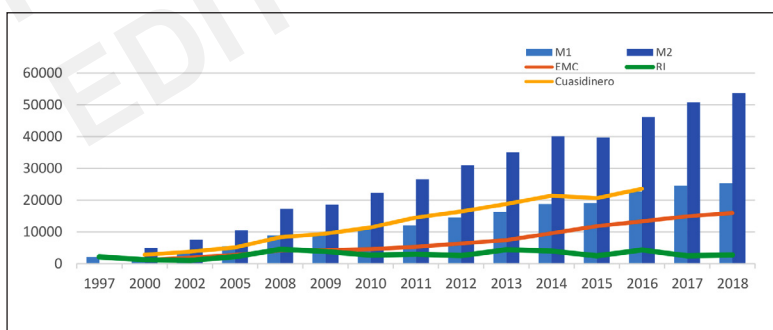


Figura 40. Liquidez M2, Oferta monetaria M1, cuasidinero, circulante EMC, y reservas internacionales RI, a dic.(millones de dólares)
Fuente: BCE (2017).

circulante mediante nuevos créditos externos, a tasas por encima del promedio internacional⁴³. O, más aún, a su visión de reactivar la política monetaria, mediante operaciones de mercado abierto respaldadas en los dineros puestos bajo la custodia del banco central. Todo esto fue interpretado como “una emisión de dinero PRIMARIO sin respaldo en dólares generados en la balanza de pagos” (Hidalgo, 2019). Con la ley de Fomento Productivo, aprobada en agosto del 2018, esa potestad del banco central de adquirir títulos de entidades públicas ha quedado cerrada. Sin embargo, los dineros ya incorporados al sistema han seguido espoleando las compras externas, más aún con un dólar sobre apreciado en territorio nacional, lo cual genera mayores presiones sobre la cuenta corriente. Adicionalmente, la contratación de deudas nuevas para pagar servicio de deuda vieja, reafirmado por el gobierno de Moreno, ha complicado aún más las finanzas fiscales.

Como consecuencia de ese disipado manejo crediticio los resultados del sector público no financiero (SPNF) han sido históricamente deficitarios, tanto en su resultado global como en el primario. Técnicamente un resultado global del presupuesto incluye el pago de intereses de deuda, lo cual explica su registro generalmente negativo. Pero en el resultado primario se comparan solamente ingresos contra egresos corrientes; así, cuando el saldo es negativo, la salida tradicional es recurrir al endeudamiento para tratar de cubrir ese déficit. Pero si, con el transcurso de los periodos, los resultados deficitarios siguen acumulándose, en el largo plazo la deuda se torna inmanejable.

En el Ecuador, habiéndose afrontado una etapa de caída de los ingresos petroleros, destrucción por el terremoto, y aumento del servicio de la deuda, el presupuesto del sector público no financiero incurrió en persistentes déficits: del 2014 hasta el 2018, sus resultados, tanto globales como primarios, fueron negativos (ver fig. 41, 42, 43 y 44). Esto se debe a que los gastos, pese a la reducción lograda desde el 2015, rebasaron el débil desempeño tanto de los ingresos petroleros como de los no petroleros, que se empantanaron durante el último quinquenio. La mejora en las recaudaciones tributarias, sumado a la recuperación de los

⁴³Se emitieron bonos en marzo del 2015 al 10,5%, y en julio del 2016 al 10,75, por encima de las tasas internacionales.

ingresos petroleros hizo que durante 2018 los ingresos del presupuesto pasaran del 32.05% al 35.35% del PIB. Sin embargo, pese a los anuncios optimistas sobre un saldo primario positivo durante ese año –que fueron, incluso, aupados con datos adelantados del Banco Central que luego tuvieron que ser corregidos– los gastos subieron del 36.51% al 38.48% del PIB, debido a lo cual los saldos global y primario en relación al PIB continuaron siendo negativos (–3.13% y –0.67%).

Aunque, generalmente, los déficits presupuestarios suelen ser atribuidos a un descontrol en el gasto corriente, la realidad demuestra que no ha sido así. Como es evidente, el gobierno mantuvo una estricta política de reducción de la masa salarial pese al constreñimiento que esto causa en la demanda y su repercusión negativa sobre la producción. Incluso la inversión en capital fue restringida. De la misma manera, la inversión en las áreas sociales continuó su tradicional postergación. En el caso de la educación, en el periodo 2014-2019 ésta se redujo del 3.58% al 3.33% del PIB en 2019, y en el caso de la inversión en salud esta permaneció prácticamente paralizada del 2.12% al 2.47% del PIB durante todo ese sexenio. En cambio, el monto destinado al pago de servicio de la deuda se duplicó del 4.8% al 8.8% del PIB durante el mismo periodo. Evidentemente, la filosofía neoliberal dominante en el país, le atribuye una importancia mayor al cumplimiento con los organismos financieros que en invertir en el desarrollo humano, filosofía que deja desprotegida a la población frente a eventos de crisis y emergencia social que siempre están al acecho.

En lo referente a los montos de la deuda externa, luego de la importante recompra de los bonos Global 12 y 30, que la redujo a 8,622 millones de dólares en el 2010, esta retomó una tendencia alcista que para 2018 la hizo alcanzar los 35,730.1 millones de dólares. En el mismo periodo la deuda interna del gobierno central (que no incluye organismos autónomos) creció en términos nominales de 655 millones de dólares a US13,733.7 millones de dólares. Es decir que en 8 años el endeudamiento estatal externo creció 4,1 veces y el interno 3 veces. El motivo principal, como ya hemos citado, fue tratar de suplir las insuficiencias de las divisas de la balanza de pagos en la cobertura de las necesidades nacionales, recomponiendo, a su vez, los desequilibrios fiscales. En lo referente a la

deuda externa nacional, que incluye la pública y la privada “entre 2011-2018 la deuda externa total se incrementó en USD 28,761,5 millones, alcanzando su saldo a finales de 2018 USD 43,975.8 millones que representa el 40,2% del PIB” (BCE, 2019a).

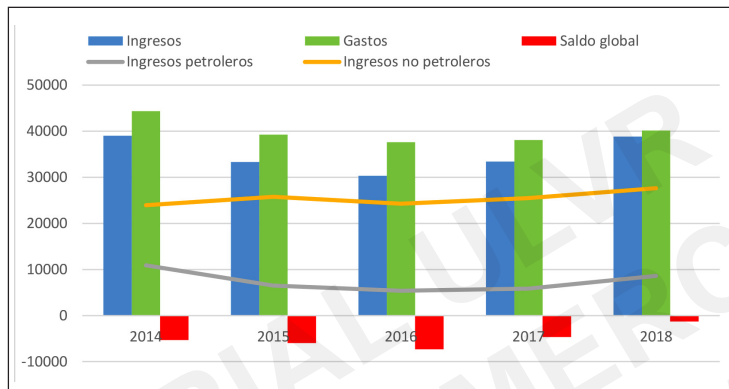


Figura 41. Sector público no financiero (devengado, millones de dólares)
Fuente. BCE (2020).

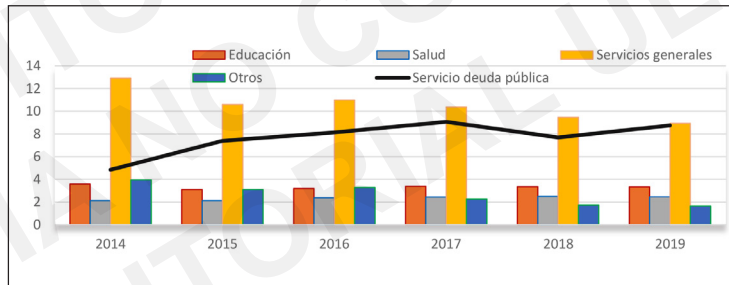


Figura 42. Gastos del presupuesto como porcentaje del PIB
Fuente. BCE (2019b).

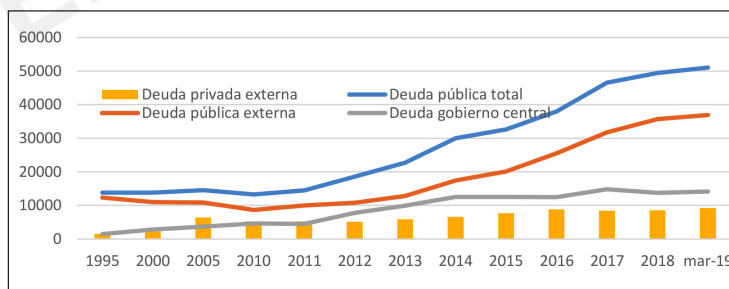


Figura 43. Deuda pública y privada (USD millones)
Fuente: BCE (2019d).

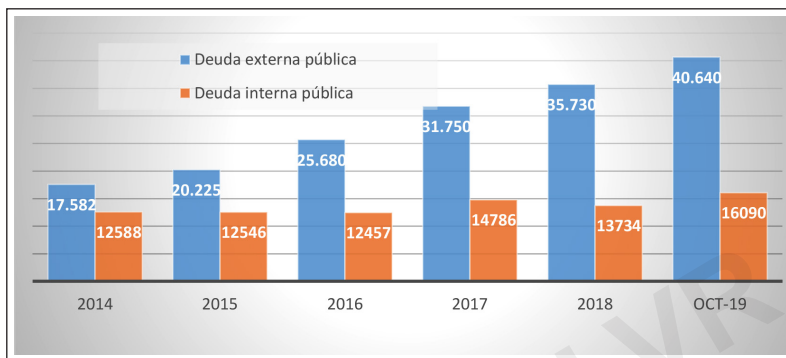


Figura 44. Deuda pública (millones de dólares)
Fuente. BCE (2019b).

EDITORIAL ULVR
COPIA NO COMERCIAL
EDITORIAL ULVR

CAPÍTULO 6

Los desajustes
macroeconómicos y el
retorno del FMI

EDITORIAL ULVR
COPIA NO COMERCIAL
EDITORIAL ULVR



CAPÍTULO 6

Los desajustes macroeconómicos y el retorno del FMI

Lenin Moreno Rosales asumió la presidencia en mayo/2017. Luego de la ruptura producida en el partido que lo llevó al poder, empiezan a salir a la luz las inconsistencias económicas que habían permanecido veladas por la férrea conducción de Rafael Correa. Enfrentado a un agresivo déficit fiscal (8,2% en el 2016) y para tratar de capearlo, el gobierno emite títulos de deuda con altos intereses, y emplaza una política de austeridad presupuestaria; pero, más allá de un tímido superávit primario en 2018, la situación fiscal continuó desmejorando. Para agosto de 2018, con el fin de fortalecer las recaudaciones fiscales se empuja la Ley de Fomento Productivo⁴⁴.

Sin embargo, pese al aumento de las recaudaciones, durante 2019 continuaron vigentes los problemas de abultada deuda pública, desfases fiscales, debilidad de la balanza de pagos, y menguadas reservas internacionales, entre otras fragilidades arrastradas desde años atrás por el país. Estas fueron las razones esgrimidas por el gobierno para acudir por ayuda ante el Fondo Monetario Internacional. En su carta al organismo (1 de marzo/2019), el gobierno expone su propósito de reajuste económico, destacando que “para fortalecer el sistema de dolarización se requerirán acciones...prudencia en la política fiscal, fortalecer el marco institucional del Banco Central, aumentar la solidez del sistema financiero, y apoyar la generación de empleo con base en mayor competitividad y crecimiento” (Ministerio Economía y Finanzas, 2019).

⁴⁴La Ley de Fomento productivo publicada en agosto de 2018, comprendía un plan de remisión de multas e intereses, y de exoneración de IR a la inversión en productos básicos. La recaudación que, según la directora del SRI superó los 1,250 millones de dólares, exoneró de intereses a un grupo de grandes contribuyentes que abarcó el 84.6% del monto recaudado. Se calcula que unos 450 millones de dólares fueron perdonados a ese grupo empresarial.

Diez días después, el FMI aprueba un Fondo Extendido por 4.200 millones de dólares, con un desembolso inmediato de 652 millones de dólares. A ello se suman los recursos ofrecidos por otros organismos multilaterales por 6,000 millones de dólares, lo que suma 10,200 millones de dólares que irían siendo entregados a lo largo de tres años, pero sometidos a la revisión de fiel cumplimiento del acuerdo⁴⁵. En su eufemístico lenguaje el Fondo deja definidas las condiciones de esa ayuda “realineación de la factura salarial del sector público (...) reducción cuidadosa de subsidios no focalizados (...) priorización del gasto de capital y bienes y servicios (...) [y un] sistema tributario (...) más equitativo, favorable al crecimiento y más simple” (FMI, 2019a). No podían faltar en el texto del acuerdo las aspiraciones optimistas de estilo, pocas veces avaladas por la realidad⁴⁶, aunque se aclara, sin embargo, que la aplicación del programa implicaría costos a corto plazo que *podrían afectar el crecimiento en el futuro cercano*.

Los ajustes fiscales y las reformas tributarias y laborales comprometidas en el acuerdo empezaron a ser tomadas inmediatamente, y los dineros empezaron a fluir. Sin embargo, los acuerdos con el FMI fueron tomados con gran reticencia por la ciudadanía, debido a las poco gratas experiencias que en otras ocasiones han dejado las injerencias del organismo financiero, y por la incertidumbre sobre el cumplimiento de las metas ofrecidas. De hecho, el ministerio de Finanzas había reconocido que no se podría cumplir la expectativa de incrementar en el 1,5% la recaudación de tributos. Ante la suspensión por parte del FMI de los desembolsos hasta que la asamblea trate las reformas y se concreten algunas acciones, el presidente Moreno decidió acelerar *su* plan de ajustes. En octubre de 2019 anuncia la eliminación total del subsidio a la gasolina y el diésel, así como otra serie de medidas. Seguramente no calculó bien lo que se venía.

⁴⁵A más del crédito del FMI, otras entidades como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Fondo de Reserva de América Latina (FLAR), han ofrecido una ayuda por 6 mil millones de dólares, a entregarse en tres años. Para 2019 la cantidad desembolsada por todos ellos alcanzaría los 4,264 millones de dólares, que fluirían en la medida que el gobierno vaya materializando sus reformas económicas.

⁴⁶En el informe se deja constancia del “beneplácito” del organismo con los propósitos de las autoridades ecuatorianas de “mantener el apoyo social para la economía” con el fin de “proteger a los pobres y los más vulnerables”. Se aclara, sin embargo, que la aplicación del programa implicaría costos a corto plazo que “podrían afectar el crecimiento en el futuro cercano”.

La reacción popular fue inmediata y furibunda. El gremio de los transportistas declaró un paro nacional que fue cumplido totalmente, aunque a los pocos días llegaron a acuerdos para suspenderlo. Pero ya los movimientos indígenas marchaban hacia las ciudades, y las centrales sindicales junto con las organizaciones estudiantiles anunciaban medidas de hecho. Las calles de varias ciudades fueron el escenario de rudos enfrentamientos entre los protestantes y las fuerzas del orden. La violencia se desbordó en algunos sitios y las manifestaciones se transformaron en caos. Después de varios bienes públicos destruidos, pérdidas millonarias en comercios y empresas, varios días sin clases, y, sobre todo, pérdidas de vidas humanas y miles de heridos y detenidos, el presidente Moreno decide dejar insubsistentes las medidas. Un nuevo episodio de las intervenciones fondomonetaristas y de sus nefandas secuelas económicas y sociales se había escrito en el Ecuador.

Balance del modelo de desarrollo y de los principales indicadores (2020)

Habiendo concluido dos décadas completas desde que se instauró la dolarización en el Ecuador, se hace obligatorio un balance global no solo sobre el esquema monetario sino, fundamentalmente, sobre el modelo de desarrollo que ha regido incluso desde antes de que la dolarización fuera adoptada. Para ello, luego de haber observado la evolución a lo largo de todo este tiempo de los indicadores económicos y sociales, lo procedente es efectuar un paneo de fin de periodo y una visión en perspectiva de los mismos. Entre estos resultados uno de los más preocupantes es el del PIB y sus componentes, sumamente endebles durante el último quinquenio y que, durante 2018 y 2019, se pasaron coqueteado con el cero. Tempranamente, el Banco Mundial ya había estimado un crecimiento nulo del PIB ecuatoriano para el 2019 (La hora, 2019). El FMI, en su reajuste de octubre, había pronosticado una variación negativa para 2019 que, finalmente, se cumplió (FMI, 2019b).

Observando a lo largo del quinquenio 2015-2019, la variación del PIB real en promedio fue del 0.5%, lo que implica un crecimiento casi nulo durante este periodo. Mirando en producto por habitante, entre 2014 y 2019 el PIB per cápita real disminuyó 210 dólares, y en términos

nominales 125 dólares (CEPAL, 2019b, BCE, 2019d). Al examinar los componentes de Oferta y Utilización final de Bienes y Servicios que conforman el PIB, se observa el raquitismo de la producción exportable, inferior en los dos últimos años a las compras externas, y que a duras penas se contrarresta por el leve repunte que tuvieron tanto el consumo del gobierno y de las familias como la formación bruta de capital fijo (FBKF). Estas cifras de la producción expresan con elocuencia el difícil panorama que se proyecta para nuestra economía si las cosas continúan como están o, peor aún, si a futuro surgen eventos no calculados.

En vista de la extenuación prevista en el crecimiento mundial para 2019, no se espera un mayor aliciente para el Ecuador por el lado del comercio o de los precios petroleros, aunque se aspira que la baja de la oferta petrolera (incidida por la crisis venezolana) colabore en un aumento de su cuota exportable dentro de la OPEP. La economía de América Latina tampoco contribuye a crear condiciones de dinamismo. La revisión del FMI habla de un crecimiento del PIB latinoamericano del 0.2% para 2019. Países con los que el Ecuador mantiene un importante comercio como Brasil, Argentina, Chile, Perú, Paraguay, han sufrido una notoria desaceleración en su economía. El denominador común entre todos aquellos países ha sido su adscripción, en mayor o menor medida, a la visión de mercado y a las políticas de ajuste planteadas por los organismos rectores de las finanzas internacionales.

Los numerosos trabajos de campo efectuados por los propios técnicos del Fondo Monetario Internacional han evidenciado el carácter recesivo de sus propias medidas. Paul Krugman sentencia sobre este fatalismo de los programas fondomonetaristas “a las políticas de austeridad siguieron [siempre] la contracción económica y el aumento del desempleo” (2012). Pero, pese a toda la evidencia que existe sobre este tipo de políticas, la carta de intención pactada con Ecuador en marzo de 2019, volvió a insistir en su enfoque contractivo. Su aplicación implicaba que en los meses subsiguientes tanto la FBKF como el consumo gubernamental serían relajados dentro del aparato productivo; en consecuencia, el consumo de las familias tendería a disminuir), quedando a expensas de un débil y agarrotado sector externo. Seguramente, consciente de esto es que el organismo de las finanzas internacionales hizo su revisión a la

baja del PIB para 2019 aunque, con su sempiterna confianza, previó una recuperación para 2020 y los siguientes años (El Telégrafo, 2019).

Para el 2019 el gobierno de Moreno concentró todos sus esfuerzos en tratar de cumplir sus compromisos con el FMI, sobre todo en lo relativo al ajuste del Sector Público No Financiero (SPNF). Sus metas iniciales habían sido alcanzar en 2019 un superávit fiscal global de 3.8% sobre el PIB (y un global de 2.7% del PIB); y en 2020 un 6.5% del PIB. Lo cierto es que, a pesar de la tendencia a la baja del déficit, conseguida a costa de durísimos ajustes y de las previsiones forzadas hechas por los analistas del banco central, los indicadores para mediados de año vaticinaban que no se alcanzarían las metas gubernamentales. Seguramente por estas señales poco alentadoras es que el presidente se vio inducido a adelantar el mencionado plan de ajuste fiscal y reformas laborales que desencadenó la protesta popular. Rechazada la reforma tributaria en la Asamblea, y frente al déficit fiscal con el que nuevamente se cerraría el año, se precisaban otras fuentes de financiamiento. Pero, en esta ocasión, ya no se apuntó a las fuentes asiáticas, como en el 2018, sino a las del ámbito comercial de occidente, pese a que estas no pintaban muy accesibles por el aumento del riesgo país y el nerviosismo de los mercados. A la postre, 2019 termina con un saldo global de -2.8% y un saldo primario de -0.1% en relación al PIB.

La deuda externa, indispensable para el financiamiento de los saldos presupuestarios negativos, durante el periodo 2014-2018 había pasado de 17,582 millones de dólares a 35,730 millones de dólares, y la interna de 12,558 millones de dólares a 13,734 millones de dólares, formando un acumulado 49,464 millones de dólares, un 46% del PIB, porcentaje por encima de los límites del 40% impuestos por la ley. Cerrando 2019 la deuda pública externa alcanzó los 40,649 millones de dólares mientras que la interna los 16,934 millones de dólares, un acumulado de 57,137 millones de dólares que muestra un crecimiento del 15.5% durante ese año, y representa el 53.1% del PIB. Con ese ritmo de endeudamiento, toda la crítica del gobierno sobre la incontinencia crediticia de sus predecesores quedaba por los suelos. Necesitando por lo menos unos 1,500 millones de dólares para poder atender los compromisos más perentorios, y seguir así recibiendo los desembolsos del FMI y los

Tabla 10. Cartas de intención con el FMI

Año	Gobierno	Principales medidas
1983	Hurtado–Roldós	Control gasto fiscal. Ajuste salarial. Eliminación prohibición importaciones
1984	“	Control gasto. Aumento precio derivados. Tasas de interés de mercado. Apertura inversiones externas
1985	Febres-Cordero–Peñaherrera	Techo a activos internacionales BCE y al crédito interno. Limitar RMI y endeudamiento.
1986	“	Aumentos impuestos. Alza luz, agua, teléfonos. Reducción gasto fiscal. Aumento encaje. Flotación.
1987	“	Recorte gastos. Alza tarifas básicas. Limitar salarios y contrataciones. Flotación intereses y desincautación divisas.
1989	Rodrigo Borja– Raúl Baca	Reducción liquidez. Pagar atrasos deuda externa. Control déficit cuenta corriente.
1990	“	Reducir emisión monetaria. Pagar deuda atrasada
1991	“	Ajustar inflación y gasto fiscal. Aumentar RMI
1994	Durán Ballén–Dahik	Alza tarifas públicas y combustibles. Privatizar área eléctrica y telefónica
1995	“	Techo a emisión y al déficit
2000	Mahuad–Noboa	Equilibrar fiscal. Eliminación preasignaciones. Aumento IVA. Fondo para deuda externa.
2001	Noboa–	Equilibrio fiscal. Pago atrasos deuda. Normas Basilea.
2003	Gutiérrez–Palacios	Mantener dolarización. Equilibrio fiscal. Garantizar deuda externa. Bajar intereses. Privatizar telefónicas y eléctricas.
2019	Moreno–Sonelholzner	Eliminar subsidios gasolina. Subir IVA. Reducir impuestos empresarios y factura salarial. Reducir personal. Reducir aranceles. Bajar indemnizaciones

Fuente: Diario El Universo del 17 marzo 2019, tomado del Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales Universidad de las Américas

multilaterales, lo más seguro es que esa proporción Deuda/PIB seguirá inflándose.

El sector externo continúa arrastrando los mismos problemas de dos décadas atrás, que se reflejan en la composición de su balanza de pagos. A causa de la imposibilidad monetaria y, aún más, por el descenso del tipo de cambio real del dólar en Ecuador, que impulsaron las importaciones por sobre las exportaciones, durante 2017 y 2018 se registraron fuertes déficits en la cuenta de bienes y servicios, seguidos por un escuálido pero consolador superávit de 288 millones de dólares en 2019. La cuenta corriente, en saldos rojos casi permanentes desde 2009, tuvo en 2018 un déficit de 1,335 millones de dólares, 9 veces mayor al del 2017. La tendencia se mantuvo en 2019, pero con un déficit que se redujo a 78.7 millones de dólares, paliado por el resultado de bienes y servicios. Este resultado más discreto, también estuvo respaldado en el repunte de los ingresos secundarios (remesas de trabajadores) que contrarrestó el fuerte y habitual drenaje por pago de rentas por inversiones en los ingresos primarios. El resultado de 713 millones de dólares en los activos de reserva que arroja la balanza de pagos se respalda en la cuenta financiera que deja comprometido al país a fuertes erogaciones en los meses venideros.

Las cosas en el sector externo se complican más ante la amenaza de una crisis mundial que va ganando terreno a medida que el forcejeo por el dominio comercial e informático entre las grandes potencias se hace más virulento y que, para los poco optimistas, podría igualar en severidad a la de 2008. Esta vulnerabilidad del mercado externo, particularmente en el caso ecuatoriano, ha sido reseñada en el informe de septiembre/2019, presentado por el área de investigación económica del Citi Bank. Según ese informe el Ecuador está ubicado como el país de América Latina de mayor fragilidad frente a la guerra comercial EEUU-China. Esto lo dicen las propias entidades que lideran el negocio financiero y comercial del planeta. El indicador en el que nuestro país muestra más precariedad es precisamente el de las cuentas externas, donde obtiene 100/100 (peor puntaje) y de lo cual se responsabiliza al hecho de ser “un país dolarizado y con un déficit fiscal importante” (Alegria, 2019).

Curiosamente, en el segmento de riesgo ante los precios de los *commodities* (el petróleo) el Ecuador no obtiene tan mala votación (23/100). Este criterio podría estar expresando las buenas expectativas que se tienen sobre el precio del crudo. Pero, también nos dice que, más que las inestabilidades de los mercados, caprichosas e inexorables, que siempre acechan a nuestros países –como es el caso de las caídas bruscas de los precios internacionales– lo importante es la capacidad que se tenga para administrarlas la cual, a su vez, depende del modelo económico que aquellos hayan adoptado (diciéndolo en metáfora, el problema no radica tanto en la fuerza del terremoto como si en la fragilidad o consistencia de la construcción). Se vuelve, pues, a revalidar el aserto de que, en la gran arena del mercado externo, los países que acojan al dólar como su moneda de libre flujo, se atienen a llevar a cuestras la desventaja de no contar con esa importante herramienta que es el tipo de cambio, esencial para la regulación de los desequilibrios y en la defensa de la competitividad.

En la esfera monetaria la liquidez total M2 sigue manteniendo su ritmo de crecimiento, superior al de la oferta monetaria M1, en buena parte gracias al dinamismo del cuasi dinero, lo cual implica un aumento del ahorro en documentos. Las especies circulantes EMC también demuestran un buen ritmo. No se puede decir lo mismo de la base monetaria, definida como el dinero de alto poder, que contabiliza la emisión monetaria y las reservas bancarias en el BCE. El aumento en los tipos de interés en EEUU dispuesto por la reserva federal ha incidido en el acrecimiento de las tasas de interés nacionales. Las operaciones activas de la banca también se han estancado. Por su lado, las reservas internacionales, sin un comercio externo que las alimente, siguen fluctuando estacionariamente sin poder superar los rangos de hace una década.

Por su parte, la inversión externa directa IED, cuyo promedio histórico a bordeado los 700 millones de dólares anuales, tuvo un importante crecimiento en 2018, alcanzando los 1,401 millones de dólares, un aumento del 126.5% con relación al año anterior según el reporte del Banco Central. Sin embargo, hay que considerar que esa afluencia de capitales respondió a factores circunstanciales, como fue inversiones puntuales en minas y canteras y en petróleo. Debido a ello es que para

2019 los flujos de IED volvieron a retornar a los modestos niveles registrados desde 15 años atrás.

Para el 2019 el Índice de Precios al Consumidor IPC continuó su tendencia descendente, lo cual no es tan buena noticia, aunque parezca lo contrario. No podemos olvidar que en la experiencia macroeconómica tasas negativas de inflación son sinónimo de recesión. Para marzo de 2019 la inflación ecuatoriana (-0,12%) fue la más baja de América Latina, y los índices de precios de los bienes transables y no transables, y de los precios al productor acumularon también registros negativos. Tanto la CEPAL como el FMI redujeron sus estimaciones hacia saldos negativos que, finalmente fueron corroborados con el -0.07 confirmado por el Banco Central a diciembre de 2019. Este resultado, sumado a los duros ajustes fondomonetaristas, a las secuelas de las manifestaciones de octubre y al evidente deterioro de la economía global, plantean todo un cuadro recesivo, de caída de la demanda y de mayor deterioro de la producción para el 2020.

Como consecuencia de estos sinsabores de la macroeconomía, el empleo y sus componentes han seguido deteriorándose. Durante el último quinquenio el desempleo y el empleo tuvieron un desempeño regular, aunque de diciembre de 2018 a septiembre de 2019 el desempleo tuvo una preocupante aceleración de 3,7% a 4.9%. Adicionalmente, el empleo adecuado (los que ganan igual o más que el salario mínimo) cayó casi 11 puntos durante este quinquenio, y el subempleo (los que ganan menos del salario mínimo y trabajan menos de 40 horas) subió 7 puntos (INEC, 2019b). Todo esto devela la precariedad del sector laboral donde la población trata de buscar cualquier forma de ingreso, aunque no satisfaga sus necesidades mínimas. Los datos existentes hacen prever que este deterioro en la calidad del empleo continuará en los siguientes meses. Las remuneraciones, a su vez, por la baja inflación y por las restricciones presupuestarias, no tendrán una compensación significativa, lo cual incidirá aún más en los niveles de pobreza e indigencia que, luego del apreciable descenso de años anteriores, volvieron a ganar terreno desde el 2016.

El plan de reformas laborales, comprometido con el FMI, y planteado a principios de octubre del 2019 por el gobierno de Moreno, ofrecía

acometer contra el desempleo y el empleo informal con base a lo que en el argot fondomonetarista se intitula como *flexibilización laboral*. De allí que aquel fardel de medidas (extender a tres años el plazo para pagar despido intempestivo, abaratar los nuevos contratos, reducir vacaciones y excluir los fines de semana en su contabilización con igual sueldo, eliminar el recargo del 30% en contratos eventuales, eliminar el desahucio voluntario, entre otras), rebosaba beneficios para la inversión privada en desmedro de la fuerza de trabajo. La filosofía implícita en estas reformas es que, si se de atraer inversiones se trata, con sus virtuosos efectos de mayor empleo y oferta de bienes, lo que hay que hacer es proporcionarle al dueño del dinero todos los incentivos y seguridades para la maximización de sus márgenes de plusvalía. Los hechos suscitados luego nos demuestran lo alejado que ha estado este pensamiento de la realidad y el sentir de la gente de a pie.

Expedido junto con las reformas, el decreto 883, a regir desde el 3 de octubre, determinaba la eliminación del subsidio a la gasolina y al diésel. Según Diego García-Sayan, columnista del diario español El País, fue una decisión “*n tanto simplista* que trataba de cortar “de la noche a la mañana –sin anestesia– subsidios de más de 1,400 millones de dólares anuales, subsidios fiscalmente insostenibles” (2019). La respuesta masiva de las organizaciones obreras, de choferes, estudiantes y ciudadanía, y fundamentalmente de la confederación de indígenas (CONAIE), que se tomaron las calles del país, demostró el nivel de organización y decisión que han alcanzado las fuerzas populares. Al cabo de once días de resistencia y paralización del país el decreto quedó insubsistente y las reformas fueron suavizadas, aunque sin cumplir todas las expectativas de las fuerzas opositoras.

No es la primera vez que un gobierno ha actuado contra los subsidios a bienes básicos, y siempre que se lo hizo se puso como justificación la crisis heredada de sus antecesores, y el propósito de superar el subdesarrollo y la pobreza. Antes de la dolarización varios fueron los presidentes que subieron el precio de la gasolina y del gas licuado (GLP), tratando de equipar la desvalorización de su precio en sucres frente al dólar. Jamil Mahuad y Gustavo Noboa lo hicieron en varias ocasiones, en cumplimiento de compromisos con el FMI. Lucio Gutiérrez subió los

precios en un 39% en promedio, con su candoroso *pinchazo* del 2003 que dejó casi inexistente el margen del subsidio en relación al precio internacional. En virtud de ello y de que el régimen dolarizado evitaba el rezago por devaluación, los precios casi no fueron tocados durante varios años. Pero en el 2015, ante el desbalance fiscal por la caída de los precios petroleros, el gobierno de Correa decidió retirar el subsidio para el GLP en industrias y comercio, para el diésel, la gasolina, y el fuel en las industrias; además un alza gradual de 2 centavos mensuales de la súper hasta dejarla en \$2,30 por galón. Pero se siguió manteniendo la subvención para transportistas, carga de alimentos y pequeña industria. De manera que la decisión del presidente Moreno venía a eliminar todo lo restante.

Desde luego, no se puede desconocer que los subsidios, cuando llegan de manera indirecta, no benefician exclusivamente a los de menores recursos, pues hay grupos pudientes que también se sirven de ellos, incluso en mayor proporción por su superior capacidad de consumo. En el caso del gas, una encuesta en el 2009 de SISSE-ST-FS-2003, concluye que el 80% de los hogares ecuatorianos se beneficia de su subsidio, de los cuales el quintil de los más ricos consumía el 33% del total nacional, en tanto que el más pobre consumía el 8%. Algo similar ocurre en el caso de los combustibles: según datos del 2015, el 75% de su subsidio se concentra en el diésel, consumido básicamente por vehículos pesados y costosos como camiones, buses, y hasta aeronaves (Creamer, 2016). Es decir que, a más de usarse en el transporte popular y la agricultura grande, su uso es mayoritario en la gran industria y el comercio donde, por ejemplo, el diésel 2 absorbe el 90% de esa subvención estatal, evitando así el recargarle los costos a la ciudadanía. Claro que nadie ignora lo altamente sensible que son para la gente más pobre esos aumentos en bienes como la gasolina, el gas y la electricidad, cuya elasticidad/demanda es muy baja puesto que es muy difícil reducir su utilización o encontrarles sucedáneos.

Ahora bien, ese retiro total del subsidio planteado por Moreno no pudo deberse a una depreciación de los precios internos frente a los internacionales, como era antes, pues la información reciente nos dice que, más bien, el dólar ecuatoriano se ha apreciado. Además, como el

precio de los derivados está vinculado al precio internacional del crudo, la caída de este en el 2014 debió incidir en los precios de aquellos, reduciendo desde esa fecha la brecha entre precios de importación y el precio regulado en terminal. La reducción de estas subvenciones ha sido evidente: del 2013 al 2018 el subsidio al diésel bajó de 3.223 millones de dólares a 1.030 millones de dólares, y el subsidio a la gasolina de 1.270 millones de dólares a 370 millones de dólares. El subsidio al GLP se redujo desde los 755 millones de dólares en el 2012 hasta los 359 millones de dólares en el 2015. En concreto, el valor total que se había logrado reducir en subsidios a los combustibles desde el 2013 hasta el momento en que Moreno decidió su eliminación total superaba los 3,000 millones de dólares. Con todo, el argumento para eliminar todo lo que aun quedara de subsidio a los combustibles se apoyó en que este seguía beneficiando a los ricos y al contrabando, y que su mantención afectaba la caja fiscal.

Evidentemente, el problema principal ya no debía radicar tanto en el peso del subsidio como si en la necesidad de que la presión fiscal aflojara para así depender menos del factor crediticio. Como ya hemos visto, el presupuesto global había mantenido signos deficitarios durante el último quinquenio, pese a la reducción del gasto corriente. En aras del servicio de la deuda externa, en el área social se habían hecho notorios ajustes a salud, educación y cultura, y servicios generales, y dentro de ellos la masa salarial había sido una de las más afectadas. Sin embargo, ante el estancamiento no solo de los ingresos petroleros sino también de los no petroleros por su falta de competitividad, el déficit permanecía imperturbable. Por ello, la salida era eliminar los subsidios y recortar gasto laboral. Ahora que, conociendo de lo antipático de las medidas, los altos funcionarios volvieron a recurrir a la muletilla de que estas eran necesarias para salvar la dolarización, aunque con ello dejaban invertida la vieja tesis de que era la dolarización la que había venido a salvar al país.

En el Ecuador, el cumplimiento por parte de gobierno de Moreno de la programación fondomonetarista, hizo sentir su lacerante realidad. Por ejemplo, para cumplir su meta de reducir el aparato estatal, el gobierno anunció el despido de 28,000 empleados públicos hasta fin de año.

Toda esta cantidad de gente orillada a la desocupación, al no encontrar colocación en el sector privado, no ha tenido más remedio que buscar sustento en la informalidad. Pero resulta que incluso allí se ve obligada a competir por un pedazo de pan con toda la masa de inmigrantes llegada al país en los años recientes. Si a todo esto se le suman las duras alzas en los precios de los bienes y servicios fundamentales, multas y sanciones por todos lados, y las discriminaciones propias de la sociedad de consumo, resulta que la población se ve sometida a vectores de angustia y frustración para los que no existen mediciones econométricas.

Los sucesos acaecidos a propósito de este malogrado plan de reformas obligan a revisar los indicadores del bienestar social que, desde los años en que se inició el alza de los precios petroleros, habían venido mostrando una optimización. Desde el 2007 las curvas de la pobreza y la pobreza extrema habían tomado una pendiente descendente que, para el 2014-2015, las llevaron a sus niveles más bajos desde los años de la década petrolera. Sin embargo, como puede observarse en el gráfico, durante los últimos años tanto la pobreza como la pobreza extrema volvieron a ganar terreno, con una inquietante tendencia que las regresa a los niveles de 2012. El índice de desigualdad Gini, luego de los buenos registros logrados hasta 2011, adoptó una propensión a aumentar, ubicándose en 0.46 para junio de 2019. En cuanto al ingreso de los hogares:

El percentil 10 (más pobre) tiene un ingreso del hogar promedio de USD208, mientras el percentil 90 (más rico) tiene un ingreso del hogar promedio de USD 1,804. [Esto demuestra] la desigualdad en el ingreso del hogar ya que los individuos del percentil 90 viven en hogares cuyo ingreso es ocho veces superior al ingreso del hogar de los individuos del percentil 10. (Banco Central del Ecuador, 2019c)

Sin embargo, mientras la situación socioeconómica incursiona en campos minados y la pobreza y la miseria han ido ganando espacio entre la población, las elites económicas y empresariales han continuado optimizando sus elevados estatus, merced al aprovechamiento del marco legal e ideológico imperante. Por ejemplo, el sector bancario, durante el último quinquenio experimentó un auge en sus balances financieros.

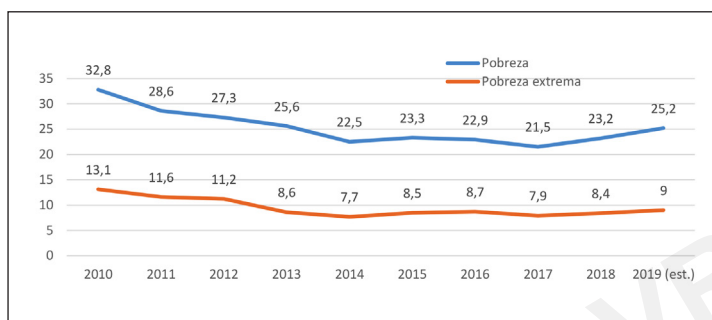


Figura 45. Índices de pobreza y pobreza extrema (nacional a dic)
Fuente: INEC (2019b)

Durante el periodo 2013-2017 el indicador ROE (utilidad neta/patrimonio) de las siete mayores entidades financieras abarcó rangos promedio del 7% al 14%. Para 2017 el patrimonio de esos siete bancos acumulaba 32,702 millones de dólares. De acuerdo a la información de la Superintendencia de Bancos, del 2013 al 2018 las utilidades de los bancos pasaron de 268 millones a 554 millones de dólares. En 2018, aséptica ante la crisis nacional, esa utilidad tuvo un incremento del 40% en relación al año anterior. Disposiciones para regular el negocio bancario y reducir los costos por servicios financieros, como la aprobada en diciembre de 2017 por la Junta de Regulación Monetaria y Financiera, no se acatan y, al contrario, se han incrementado los costos por uso de tarjetas de créditos y otros servicios. Evidenciando la cada vez mayor concentración financiera del sector, cuatro bancos privados y uno público en reestructuración (de un total de 24 a nivel nacional) captaron el 73% de las utilidades. El mayor de esos bancos, cuyos activos superan los 10,000 millones de dólares, tuvo ingresos en el 2018 por 1,245 millones de dólares y sus utilidades alcanzaron los 205 millones de dólares.

De acuerdo a la información de Ekos/Bussines Culture (Ekos, 2019), durante el periodo del 2003 al 2018 algunas de las empresas privadas más grandes del país vieron crecer sus ingresos (ventas) en proporciones de hasta 4 y 5 veces. Así, la más prominente de ellas pasó de 526 millones de dólares en 2003 a 2,090 millones de dólares en 2018, o sea un 297% de crecimiento nominal cuando la tasa acumulada de inflación no llegó

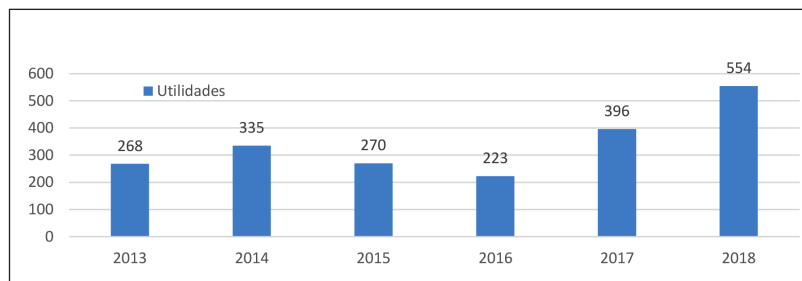


Figura 46. Utilidades de la banca nacional 2013–2018 (millones de dólares)
Fuente Ekos R. (2019), con base en datos de la Superintendencia de Banco.

Tabla 11. Siete bancos más grandes del Ecuador

Banco	ROE promedio (2013–2017) porcentaje	Activos totales (2017 en millones de dólares)
Pichincha	6.96	10,615
Pacifico	9.02	5,452
Guayaquil	9.71	4,023
Produbanco	10.35	4,272
Bolivariano	11.09	3,115
Internacional	12.88	3,558
Dinners	14	1,674

Fuente: Ekos (2019).

Tabla 12. Empresas más rentables del Ecuador.
Promedio rentabilidad 2013–2017

Empresa	%	Empresa	%
Hidroabánico S.A.	42.8	Naturis S.A.	32.2
Cerveceria Nacional S.A.	42.3	Tecpecuador S.A.	32
Quiport Corp.	38.7	Transferunion S.A.	30.7
Mobilsol S.A.	38.2	Empresa Pesquera Polar	30.1
Andes Petroleum	38.1	Jhonson&Jhonson	30
Ecuasal	36.4	Schlumberger Ecuador	29.5
Cpp S.A.	35.6	Tecpecservices	29.1
Hidalgo&Hidalgo	34.9	Cridesa S.A.	28.5
Holcim Ecuador S.A.	34.7	Holcim Agregados S.A.	27.4
Enapsipetrol	34.6	Emsairport Services	27.2

Fuente: Ekos (2019).

ni al 50%. Las empresas de telefonía móvil, filiales de transnacionales, tuvieron también una alta dinámica habiendo pasado los ingresos de la más próspera de ellas de 233 millones de dólares a 1,327 millones de dólares. Durante el quinquenio 2013-2017, el promedio anual de rentabilidad (ROI) de las veinte empresas más rentables abarcó un rango del 27.2% al 42,8% (tablas 11 y 12). De manera general, durante la etapa más reciente, y pese al deterioro de los macro indicadores, el sector empresarial ha mantenido aceptables niveles de crecimiento y de beneficios.

Según estos datos, para el 2018 las compañías privadas más grandes del país siguieron registrando apreciables ganancias sobre sus ingresos, como lo podemos apreciar en el cuadro. Y, de las 1,632 empresas cuyos ingresos superan los 10 millones de dólares, la inmensa mayoría obtuvo aceptables utilidades. Es evidente, pues, que los resultados financieros, sobre todo para los consorcios dominantes del mercado, han sido muy gratificantes durante todo este tiempo, gracias a las políticas económicas siempre amable hacia ellos de los diferentes gobiernos. Desafortunadamente, como hemos evidenciado en las páginas anteriores, este auge de los negocios no se ha visto reflejado en el bienestar de los millones de familias de menores recursos, como tampoco en los niveles de ocupación y en la cobertura social.

En la política económica empujada por Moreno desde su asunción a la presidencia, a más de las medidas destinadas a reducir los costos laborales, ha sido evidente el plan de favorecimiento y/o reducción de impuestos a los grupos empresariales. Sin duda esto respondía al conocido apotegma de que la reactivación económica debe pasar siempre por el apoyo a los propietarios de los medios de producción. El grueso de las recaudaciones tributarias ha radicado en los impuestos indirectos, como el I.V.A. y el I.C.E., que paga mayoritariamente la ciudadanía, en tanto que impuestos como el de la renta permiten una serie de exenciones y beneficios (a los que hay que añadir los ignotos volúmenes de elusión y evasión, que desvían ingentes cantidades de dinero a los paraísos fiscales). Durante la explosión social de octubre, las figuras más representativas de las oligarquías desfilaron por las calles rechazando la violencia y defendiendo el trabajo, la propiedad y,

Tabla 13. Ranking mayores empresas Ecuador (2018) (en millones de dólares)

Razón Social	Ingreso total	Utilidad bruta	Utilidad/ingreso
La Favorita Corp.	2,089.98	237.19	11%
Claro S.A.	1,327.12	234.60	18%
Banco Pichincha	1,244.81	204.90	16%
El Rosado Corp.	1,154.63	40.66	3%
Pronaca	967.20	74.86	8%
General Motors	926	61.92	7%
Dinadec S.A.	911.50	32.49	4%
Difare	727.11	26.72	4%
Tía	687.78	64.27	9%
Movistar S.A.	652.23	2.40	0%
Banco Del Pacifico	642.98	131.67	20%
Andes Petroleum Ltda.	626.56	218.11	35%
Primax Comercial Ecuador	593.41	16.154	3%
Schlumberger Ecuador S.A.	578.97	164.04	28%
Cervecería Nacional S.A.	547.28	213.44	39%

Fuente: Ekos (2019).

desde luego, el paquete de medidas fiscales y reducciones impositivas que les beneficiaban. Luego de las secuelas de caos, destrucción y de las irrecuperables pérdidas en vidas humanas, el FMI expresó su pesar diciendo que su intención siempre ha sido buscar el bienestar de la población y expresando su disposición de seguir trabajando con el gobierno en el acuerdo aprobado anteriormente.

Animado por ello el gobierno presentó a la asamblea nacional una segunda propuesta de reformas fiscales y tributarias la cual, pese a haber sido suavizada en temas como los combustibles, volvió a ser rechazada por contener elementos que podían volver a despertar la conflictividad social. Ante la apremiante necesidad de financiar la brecha fiscal de fin de año, Moreno entrega con carácter de urgente una tercera propuesta la que, finalmente, es aceptada por los asambleístas. En la nueva norma, que apunta a recaudar 600 millones de dólares anuales, al fin se

marcan diferencias con los paquetes anteriores al incluir contribuciones obligatorias a empresas cuyos ingresos superen el millón de dólares, y eliminación de exenciones fiscales a los que tengan ingresos anuales de más de 100,000 dólares. Además, se incluyen gravámenes al IVA de plataformas digitales (Netflix, Uber, Spotify); impuestos a los planes telefónicos, bolsas de plástico; incentivos y condonaciones de deuda para productores, agricultores y estudiantes; eliminación del Anticipo del Pago al Impuesto a la renta, entre otras.

De todas maneras, pese al respiro que implica la aprobación de este plan tributario, que aflojó las tensiones en los mercados financieros, el escenario para el siguiente año sigue luciendo borrasco. Los compromisos asumidos con el FMI, entre los cuales está el reducir una brecha fiscal de casi 3,500 millones de dólares (3,2% del PIB), implican seguir aplicando medidas restrictivas al gasto y seguir aumentando el endeudamiento. La necesidad de financiamiento alcanza los 6,700 millones de dólares que se esperan cubrir en parte con los créditos ofrecidos por varios organismos en el acuerdo multilateral, que incluyen 500 millones que faltan del 2019, y 1.780 millones para el 2020. Según la proforma presupuestaria enviada a la asamblea, solo para compromisos externos ya adquiridos se calculan pagos por más de 4,700 millones de dólares. Los compromisos internos también son apremiantes: obligaciones de pagos a los jubilados, demandas de las universidades, incremento salarial de enero, obra pública paralizada, todo esto con los principales indicadores marchando hacia la baja y sometidos a un sistema monetario con pocas posibilidades de maniobra.

Grosso modo, estos son los resultados económicos y sociales al completarse dos décadas de la dolarización. Luego de una inicial etapa de recuperación, y de una subsiguiente fase de dinamismo económico, los resultados evidenciados durante los años más recientes indican que el esquema está teniendo serios problemas. Estudios objetivos y realistas sobre las consecuencias de un esquema monetario como el implantado en el Ecuador señalaron en su debido momento que “la dolarización no garantiza el acceso automático al mercado internacional de capital” (Goldfajn y Olivares, 2000), aserto que se ha evidenciado plenamente. Y es que, factores de competitividad como el riesgo-país

y los tipos de interés atractivos para la inversión, no llegan al país simplemente por estar dolarizado sino por otros factores. En Panamá, tomado como ejemplo de afluencia de capitales, se ha determinado que sus competitivos tipos de interés no se deben tanto a la dolarización como a la internacionalización de su sistema bancario y a su condición de paraíso fiscal.

Guilford, Levi-Yeyati y Sturzenegger (2003a) señalan que en países en desarrollo los regímenes cambiarios menos flexibles están asociados con bajo crecimiento y con alta volatilidad del producto. No debemos olvidar que la dolarización es una medida extrema de tipo de cambio fijo (citado por Cruz, 2005. p.306).

Cambiar el modelo de desarrollo

En el epílogo del presente trabajo, y con base en toda la evidencia histórica y estadística que a lo largo de él se ha presentado, una de las certezas que han quedado establecidas es que la dolarización no fue esa fórmula mágica que, según sus promotores, traería prosperidad y desarrollo al país. Es verdad que, al anular la capacidad de emisión de dinero, en el mediano plazo reprimió las presiones inflacionarias, redujo las tasas de interés y terminó con el problema devaluatorio. Sin embargo, también es cierto que su tácita inflexibilidad, le quitó al gobierno la posibilidad de desarrollar políticas cambiarias y monetarias que permitieran contrarrestar los efectos perniciosos provocados por los desequilibrios de los mercados y las prácticas proteccionistas de otros países. En términos metafóricos, la dolarización funcionó como una especie de camisa de fuerza que controla los arrebatos esquizofrénicos del paciente, pero que no sana la enfermedad de fondo que, en nuestro caso viene a estar representada por el modelo económico imperante.

Ahora bien, como parte medular de esta evaluación a la dolarización no hay que olvidar que esta surgió como un recurso de recambio al conspicuo esquema de manejo cambiario basado en devaluaciones, bandas cambiarias, minidevaluaciones, y flotaciones sucias que a finales del siglo pasado habían contribuido a la exacerbación de la crisis económica en el Ecuador. La adopción del dólar –la divisa

mundial por excelencia– como moneda propia, siendo una medida extrema de liberalización, en lugar de una recompostura del modelo económico vigente para entonces, constituyó un afianzamiento del mismo. Al hacerlo, se aceptó someter el sistema monetario ecuatoriano al sistema de la primera potencia capitalista, es decir al de la famosa “mano invisible” que rige caprichosa el mercado planetario. Esa fue la verdadera misión de la dolarización: ser el instrumento que apuntalara el tradicional modelo de libre mercado, vigente en el país desde los años ochenta. En ese propósito, aunque el anterior esquema de moneda propia fue suprimido, el arquetipo económico no experimentó mayores variaciones. De tal manera, que cualquier evaluación que se haga de la dolarización, lleva implícita la evaluación de ese modelo de desarrollo que -pese a que a sus principales ideólogos no les agrada- se lo conoce popularmente como neoliberalismo y el cual, por encima de los desfases macroeconómicos, se ha mantenido impertérrito durante todas estas dos décadas de dolarización.

Tal como lo menciona Carlos Sebastián “el neoliberalismo ha sido la ideología económica dominante durante casi 40 años (...) la descomunal elevación de la desigualdad, con sus dramáticas consecuencias económicas sociales y políticas, es en gran medida el resultado de ese dominio ideológico” (2019). Se cuestiona así que esa doctrina, vigente de manera casi invariable en nuestro entorno internacional, haya servido como dinamizadora de la inversión y la innovación.

Más que desarrollar una amplia clase de innovadores y emprendedores ha fomentado una de rentistas: individuos que amparados en el andamiaje institucional se han ido apropiando de una elevada proporción de las rentas, sin haber aportado valor, o con una aportación infinitamente inferior a la retribución que ha recibido. (Sebastián, 2019).

De acuerdo a esta interpretación se pueden caracterizar varios sofismas que son recurrentes en la defensa de ese cuerpo doctrinario:

Uno es el sofisma clásico de la omnipotencia regulatoria de los mercados según el cual estos poseen una capacidad innata para encontrar sus

puntos de equilibrio, haciendo que la regulación por parte del estado sea innecesaria. En realidad, este argumento ha conducido “por un lado, a la hipertrofia del sistema financiero y, por otro, al debilitamiento (...) de las políticas de competencia” (Sebastián, 2019). El problema es que el capital financiero se acostumbró a una desmesurada extracción de la renta sin aportar mayor contribución a la producción; y, adicionalmente, la inadecuada normatividad redujo la competencia destruyendo tejido productivo y contribuyendo a consolidar un poder político junto al poder del mercado.

Otro argumento falaz, que se repite con persistencia, es el de la potestad de la libre competencia para determinar la correcta valoración de las empresas dentro del mercado de capitales. En la praxis, a lo que esto ha conducido es a un cortoplacismo de la inversión y a una priorización de la cotización y el beneficio inmediato por acción frente a la inversión productiva y la innovación. Se puede añadir que el exhorto a rebajarle impuestos a los poseedores de la riqueza, que presuntamente debería incentivar la inversión productiva, en realidad no ha tenido efectos probados en dinamia del aparato productivo como lo demuestran la política de eliminación de impuestos a las grandes empresas que llevó a cabo Bush (2001-2003)⁴⁷, o la de incentivos tributarios implantada en países como Colombia que, al tenor de los datos, no han constituido un elemento clave en la dinamización de las economías.

Ante esta realidad que para las sociedades ha significado la vigencia del patrón neoliberal, en el Ecuador se hace imprescindible que quienes tienen la conducción de la economía nacional asuman con seriedad esas realidades, identificando las fallas y vulnerabilidades de las políticas ensayadas para poder emprender en la elaboración de un proyecto emergente y dinámico, que le plante cara a la crisis. Dicho plan, como respuesta necesaria a las malogradas experiencias del pasado, deberá priorizar medidas perentorias en las distintas áreas. Dichas acciones, en el corto plazo, deben propender a rescatar la economía del atolladero en el que se encuentra, procurando una asistencia elemental a los sectores

⁴⁷Según el Centro Sobre Políticas y Prioridades Presupuestarias (CBPP) entre 2004 y 2012 el 1% de los hogares más ricos se ahorraron unos 570,000 millones de dólares, y sus ingresos netos subieron 5% anual. Pero, provocaron el crecimiento del déficit fiscal, la deuda y la desigualdad.

más perjudicados por los programas de ajuste; y, en un tiempo mediano, a dejar afianzadas las premisas para la futura adopción de un modelo de desarrollo auténticamente equitativo y sostenible.

Ahora, en la necesidad de un nuevo ordenamiento, es preciso definir esas premisas. En primer lugar, una política económica autónoma y activa no puede compaginarse con un sistema monetario anulado como el que rige en el país. Si la experiencia ha enseñado algo es que, tanto la política de libre albedrío y de sumisión del dinero a la “eficiencia” del mercado, así como aquella que, por tratar de cortar las manos a las prácticas irresponsables, abjuró de su capacidad emisora, cayeron en extremos no deseados. En el primer caso, la política emisora irresponsable degeneró en excesos de liquidez que azuzaron la inflación y los procesos devaluatorios, y en el otro caso dejó a la economía indemne frente a la patología de la recesión y los desequilibrios externos. La política monetaria debe saber combinar estabilidad con flexibilidad: ni tan expedita que degenera en inflaciones incontrolables, ni tan rígida que desestimule el aparato productivo. Así mismo, la pérdida del control cambiario suele afectar al sector externo, provocando la debilidad de las exportaciones y la fuga compulsiva de dólares. De manera que una institucionalidad monetaria eficiente será aquella que esté dotada de herramientas que permitan equilibrar y dinamizar el aparato productivo y la economía.

En segundo lugar, y un poco al estilo del *new deal*, que enfrentó y derrotó a la gran depresión mundial de los años treinta, la reactivación económica deberá apoyarse en un fortalecimiento del consumo agregado promovido por el estado, que devenga en estímulos para la oferta productiva y para el sector laboral. En ese refuerzo del poder de compra, el papel de la autoridad monetaria deberá ser industrioso, insuflando circulante de forma mesurada, para dar fuelle a la infraestructura productiva. La reactivación del crédito–inversión con énfasis en el emprendimiento de base, es una condición de estímulo que deberá estar combinada con una correcta participación de capitales públicos y privados. Ese impulso adecuado y ponderado a la inversión incrementará el empleo y este, a su vez, al consumo, con lo cual se propenderá para que el ciclo productivo cierre con una absorción correcta de la oferta por parte de la

demanda y, en consecuencia, materialice una adecuada tasa de retorno al emprendedor.

En línea con lo anterior, el aparato productivo precisa de un mecanismo que procure una asignación eficiente entre los precios internos y de estos con los internacionales para prevenir disparidades que dificulten la organización productiva. (En Ecuador, algunos precios están por debajo de los internacionales, y otros por encima). Joan Robinson dice que, en una situación de competencia imperfecta como es la de nuestra sociedad capitalista, las empresas tienen dos opciones para aumentar sus ingresos: subir sus precios para bajar su producción, o bajar precios para vender más con la misma producción. En cualquier caso, tiende a haber un desequilibrio de precios lo cual implica un manejo no racional de los factores de la producción que descalabra la reproducción capitalista.

Parafraseando un poco el principal argumento de las expectativas racionales –que, en realidad, ya había sido sugerida antes por la Teoría General– cuando los agentes económicos ubicados en la base social perciben que los ajustes no representan los parámetros reales de escasez y de eficiencia, y se olfatea que los privilegios de unos pocos se consolidan en desmedro de la mayoría, se aviva la resistencia a esos programas de ajuste. Si a esto se suma una política gubernamental restrictiva y divorciada de lo social, que deja en evidencia que los perjudicados son siempre los grupos más desprotegidos, nada tiene de extraño que estos expresen con indignación su inconformidad.

Por ello el gobierno deberá impulsar una reconfiguración progresiva del ingreso, que rompa monopolios y modere los elevados márgenes de las ganancias corporativas. Algunos de los grupos más pudientes no estarán conformes con esto, pero, luego de tanto asistencialismo recibido, es justicia que convengan con la necesidad de aceptar este tipo de acciones redistributivas. Siendo las cosas así, es necesario que este emergente plan alternativo –que no debería espantar al poder establecido porque no implica ni revoluciones sociales ni ruptura del modo de producción– funcione dentro de una filosofía que conjugue el crecimiento con el desarrollo social. Desde luego, sabemos que la equidad distributiva rompe la lógica succionadora del sistema, pero si lo prioritario es evitar

el caos, por lo menos se deberían atender las aspiraciones mínimas de los marginados. Como lo muestran los países que han alcanzado mayores niveles de desarrollo, la promoción de la justicia social no solo es beneficioso porque amplía el bienestar, sino porque ofrece condiciones propicias para la inversión y mantiene satisfecha a la población, previniendo la convulsión social que provoca pérdidas para todos. En palabras de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL:

Reconozcamos al fin que el actual estilo dominante es inviable y produce un desarrollo escaso y distorsionado por tres motivos fundamentales: porque produce poco crecimiento, porque genera y profundiza desigualdades, y porque es fundamentalmente destructivo (...) Se abre para la región la oportunidad de un cambio civilizatorio en donde se replanteen los pactos sociales con amplia participación ciudadana y con una mirada de mediano y largo plazo (...) Llegó la hora de la igualdad y de un nuevo estilo de desarrollo. Es hora de replantear los contratos sociales y superar un modelo económico basado en la cultura del privilegio que prioriza el interés privado sobre el público, el capital sobre el trabajo, la acumulación sobre la distribución, el crecimiento sobre la naturaleza, los privilegios sobre los derechos, la diferenciación social sobre la igualación, las jerarquías sobre las relaciones horizontales (2019)

Empujar con decisión una alternativa monetaria soberana.

Establecidas así las premisas básicas para el salvataje social, y reconocida la necesidad de un renovado modelo de desarrollo, alternativo al del mercado supremo, es recomendable dejar de mirar a la dolarización, pieza funcional del actual modelo, con ese prisma dogmático que pretende sacralizarla. Más bien, es necesario saberla ponderar tanto en sus beneficios como en sus riesgos. Tal como lo han planteado algunos estudiosos del tema, las señales recesivas de la reciente etapa deberían servir de alerta para, por lo menos, mantener en modo alternativo un diseño monetario que pueda ser aplicado ante la siempre latente

posibilidad de escenarios económicos aun muchos más díscolos que el actual (Paredes, 2017; Cruz, 2005).

No estamos hablando de desechar por refracción ideológica el esquema dolarizado, o de ensayar fórmulas mágicas y sin fundamentos serios, puesto que las alteraciones que estos ensayos improvisados causan en la economía no siempre son deseables. No olvidemos lo que significó el propio reemplazo del sucre por el dólar en el 2000 que, como se ha evidenciado estadísticamente, descalabró casi todos los indicadores, con inmediata afectación sobre el ingreso popular. Pero si los nubarrones de recesión que se otean a la distancia, o alguna catástrofe de la naturaleza, de aquellas que siempre han acompañado al hombre, llegasen a agudizar aún más el proceso recesivo en el Ecuador, será imprescindible, quíerese o no, aplicar modificaciones emergentes y asumir los daños colaterales que estos pudieran acarrear. Lo importante es que, de ser el caso, el impacto no recaiga sobre los sectores más vulnerables. Al fin y al cabo, los instrumentos de corrección monetaria –como lo es la dolarización– pueden ser funcionales a cualquier tipo de política de desarrollo; son esas políticas las que finalmente traducen la esencia del pensamiento económico dominante. Es claro que, en el caso ecuatoriano, el propósito ideológico fue ensamblar al país dentro de la estructura global de hegemonía vigente en el mundo occidental, nuclearizada en la gran potencia norteamericana.

La dolarización fue implantada en medio de factores que la auparon: la devaluación extrema del sucre, el apoyo de influyentes grupos económicos y políticos, y la anuencia tacita de los poderes transnacionales. Un eventual regreso a la moneda propia no cuenta con esos apoyos, y la situación actual de crisis, por más que agobie al país, difícilmente hará cambiar de opinión a los fundamentalistas que la auparon y a los que se han beneficiado de ella. Un problema inicial para un ulterior cambio del esquema es que la mayoría de la gente, pese a coincidir en que las cosas en el país no están bien, mira con escepticismo la idea de dejar la dolarización y regresar al anterior sistema del sucre como moneda nacional. Más aún, la idea que a fuerza de tanto ser repetida ha quedado repujada en el imaginario popular, es que la dolarización nos libró de *estar peor*, y que por ello hay que preservarla a costa de lo que sea.

No importa que estemos conscientes de que, con todo y dolarización, el sector externo sigue arrojando saldos desfavorables, y que el país se precipita a la recesión; que la deuda pública sigue creciendo incontenible agudizando el déficit fiscal, y que los niveles de pobreza hayan vuelto a reverdecer. Los dueños de la opinión pública han sabido implantar bien la convicción de que el sistema dólar debe ser intocable. Por eso es que, cada vez que los sectores gobernantes justifican alguna acción, recurren a los mismos lugares comunes: si se sube el precio de la gasolina es para generar un superávit con el cual *preservar la dolarización*; si se plantean reformas al sistema impositivo es porque hay que *blindar la dolarización*. Ni las opiniones más progresistas se han librado de esa letanía. Resulta que la dolarización, que supuestamente llegó al país a salvarnos, ahora debe ser salvada por el bien del país.

Pues bien, lo cierto es que las difíciles condiciones económicas en que se debate la inmensa mayoría de la población hacen imprescindible y urgente un proceso de reformas no solo al esquema monetario sino, sobre todo, al sistema económico vigente. Las fuerzas dialécticas emergidas de la crisis son las que tienen la iniciativa para intentar consensuar y, porque no, comandar un gran acuerdo nacional donde, sin excluir a los siempre incluidos agentes del poder financiero, asuman un mayor protagonismo sectores de base como son las universidades, los colegios profesionales, las centrales sindicales y las confederaciones indígenas. La lluvia de ideas que de allí surja seguramente enriquecerá las acciones que deberán tomarse para superar la crisis. Las ideas y datos incorporados en este ensayo pretenden aportar algún granito de arena al tema.

Como así lo plantea el epílogo del presente trabajo, de hacerse imprescindible una restitución de la capacidad del banco central para emitir su propio numerario, esta no podrá de ninguna manera admitir la reedición de los mismos elementos que provocaron la eliminación del sucre. La desordenada y nefasta práctica de sobreoferta del dinero, utilizada como poderoso medio político, no puede volver a repetirse. La provisión monetaria, en forma de billetes o de moneda fraccionaria, la podrá efectuar el instituto emisor solo de acuerdo a las necesidades de la circulación nacional y de cumplimiento de obligaciones externas. La negociación de la moneda nacional por divisas para efectuar transferencias

a residentes u otro sector, solo se podrá hacer con autorización de banco central, dentro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, en el sub grupo transferencias. La tasa de emisión monetaria anual, acogida por el banco central, no podrá ser mayor que la tasa nominal de crecimiento del PIB (salvo una emergencia nacional).

Para estimular el ingreso de inversiones y mantenerlas dentro, se podrían disponer ciertos grados de encaje que vayan disminuyendo en forma inversamente proporcional a los plazos de inversión, además de otorgar estímulos tributarios a los capitales de larga estadía. De esa manera se restringirían los *capitales golondrinas* y la fuga de divisas provocadas por el control de cambios. Para evitar espasmos cambiarios bruscos se podría recurrir a bandas referidas en una canasta de monedas, pero con una pendiente mucho menos empinada y que responda más a los propósitos de estabilización y planificación cambiaria que a los caprichos del mercado. El Banco Central y la superintendencia de bancos supervisarán estrictamente las normas relacionadas con la posición en moneda extranjera aplicando estrictas sanciones a las entidades que las violenten. Así mismo el banco central auditará las transacciones de divisas por exportaciones e importaciones, para verificar que estas se hayan liquidado de acuerdo a la ley y las regulaciones vigentes; todas las entidades públicas estarán obligadas a efectuar sus operaciones de compra venta de divisas en el banco central y a registrar sus movimientos de cuentas ante el instituto emisor.

Desde luego la vinculación de la moneda nacional con el promedio de monedas internacionales deberá mantenerse en la medida que sirva para contrarrestar las inestabilidades cambiarias y comerciales. Pero, en el mediano y largo plazo se deberá preocupar afianzar una estructura monetaria que está más comprometida con la integración regional y con el fortalecimiento nacional frente a los desafíos que implica la mundialización de la economía. En el largo plazo es hora ya de pensar en la adopción de una moneda común dentro de la subregión con proyecciones continentales, que podría circular paralela a la nacional. Ello implica el acortar los pasos para emprender en políticas monetarias y de comercio internacional unificadas, y lograr así, en un plazo prudencial, la conformación de un bloque de naciones de desarrollo

relativo semejante, que le permita enfrentar en mejor forma el proceso de globalización con otros bloques regionales del mundo.

Son solo ideas iniciales, que podrán ser discutidas y modificadas, pero que tienen la fortaleza de la novedad y la frescura. Al fin y al cabo, debemos estar conscientes de que las acciones de política económica que se apliquen, o los esquemas monetarios, comerciales o fiscales que se ensayen, solo son parte de una determinada visión ideológica que es la que finalmente determina el modelo económico vigente dentro de la sociedad. Solo un cambio radical de ese modelo que, en lugar de los tradicionales intereses del gran negocio financiero ponga en primer puesto los intereses y aspiraciones de las grandes mayorías, podrá hacer que la sociedad encuentre el rumbo correcto hacia el desarrollo y la justicia social.

Resumen final

Más allá de los análisis interesados, que pretenden glorificar decisiones económicas que benefician a ciertos sectores pero que no se irrigan hacia el grueso de la población, el presente trabajo vio la necesidad de analizar la realidad económica desde una óptica que combine objetividad técnica con justicia social. Con ese propósito, y dentro del actual escenario de crisis, frustración y convulsión social –que exige ya conclusiones, apreciaciones y soluciones patrióticas– es que se presenta ante los sectores preocupados por el futuro del país este compendio de datos y de opiniones. Su máxima y atrevida ambición, es intentar contribuir al tan necesario proceso de concienciación sobre la problemática socioeconómica del país.

En ese cometido aquí se ha planteado que aquel proyecto de introducir al Ecuador en un sistema monetario inflexible y subordinado al gran mercado, no fue más que otra de las estrategias del poder transnacional de ensayar en los países de menor desarrollo, esquemas de desarrollo adaptables a la corriente globalizadora (Paredes, 2017). En el plano interno, ese proyecto contó a su favor con los apuros políticos de un presidente ampliamente cuestionado por la ciudadanía, con una situación económica complicada por las tradicionales políticas de ajuste, y con

la voluntad de los grupos plutocráticos de renovar sus anquilosadas concepciones sobre el tema cambiario y monetario.

A casi veinte años de vigencia de la dolarización, y luego de revisar su proceso de aplicación y el desenvolvimiento de las distintas variables socio económicas, se determinó que en el país se siguen manteniendo sus ancestrales desigualdades y debilidades, manifestadas en las condiciones de vida paupérrimas y precarias que afectan al grueso de la población. Desde luego, esa depauperación nacional no incluye a las castas sociales, eternas beneficiarias de las políticas económicas. Son esos sectores los que, a través de su influencia mediática, promocionan el *desempeño éxito del modelo*, soslayando el evidente deterioro de los últimos años, y la recaída del contexto exterior.

En ese sentido, se hace imperativo un nuevo plan de desarrollo económico, independiente de los modelos excluyentes y concentradores que secularmente han impuesto los grandes organismos de las finanzas mundiales. Dentro de la base material y práctica de ese plan debe efectuarse una revisión crítica del régimen monetario de subordinación al dólar estadounidense, y plantear con seriedad la adopción de un sistema soberano y regional, que permita recuperar la potestad monetaria y posibilite afrontar con solvencia los retos de la mundialización. Para ello es necesario romper esquemas de dominio ideológico que le asignan al gran capital la potestad sobre el manejo económico y la inversión. Es menester políticas de fortalecimiento del ahorro interno que, en el largo plazo, permitan acumular capital propio y dotar al aparato productivo de autosuficiencia económica y tecnológica, elementos fundamentales para un desarrollo autónomo y democrático.

Lógicamente que todos estos cambios y estrategias de tipo material deben irse madurando y afianzando dentro de un marco de transformaciones sociales e ideológicas que se originen y afiancen desde las bases más amplias de la sociedad. La fortaleza y autonomía nacional solo serán posibles si los mandatarios, en medio del manejo económico, se imponen como misión prioritaria el fortalecimiento de la educación, la salud y la sustentabilidad ambiental-productiva. Y, para ello, es indispensable que la población aprenda ya a identificar y rechazar a esos dirigentes

Tabla 14. Principales Indicadores. (Millones de dólares y porcentajes)

Indicador	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB real	70,105	70,174	69,314	70,955	71,870.5	71,909.1
PIB nominal	101,766	99,290	99,337	104,295	107,562	107,435.7
Variación PIB nominal	3.8%	0.1%	-1.2%	2.3%	1.3%	-0.02 %
Inflación	3.67%	3,38%	1.12%	-0.2%	0.27	-0.07
Deuda externa pública	17,455	20,084	25,523	31,557	35,541	41,294.2
Deuda interna pública	12,558	12,546	12,457	14,785	13,734	15,843.6
Deuda externa privada	6,624	7,707	8,909	8,567	8,500	10,995
Balanza comercial FOB	-714	-2,104	1,231	59	-478	820
Saldo cuenta corriente	-523	-2144	1,116	-151	-1,335	-79
Reservas internacionales	3,949	2,436	4,259	2,451	2,677	3,397
Inversión externa directa	772	1,322	767	618	1,401	Nd.
Saldo primario SPNF	-4,22%	-4.55%	-5.76%	-2.34%	-0.67%	-0.1%
Saldo global SPNF	-5.22%	-5.98	-7.32	-4.46	-3.13%	-2.8%
Oferta Monetaria M1	18,694	20,609	23,553	24,530	25,259	26,196
Liquidez Total M2	40,104	39,651	46,188	50,791	53,665	57,968
Base Monetaria				22,260	22786	23,417
Pobreza (nacional)	22.5%	23.3%	22.9%	21.5%	23.2%	25%
Pobreza extrema	7.7%	8.5%	8.7%	7.9%	8.4%	8.9%

Fuente: BCE (2020), INEC (2019b).

que representan a las clases dominantes, eternas usufructuarias de los recursos del país, y sepa optar por líderes nuevos que pongan énfasis en políticas de desarrollo amplias y profundas, que apunten a la construcción de un sistema económico, de democracia, libertad y justicia social para todos.

Referencias

Acosta, A. (2001). *Breve Historia Económica del Ecuador* (2ª ed.). Corporación Editora Nacional.

Agencia EFE. (9 de abril de 2019). FMI: Ecuador caerá un 0,5% en 2019 y crecerá 0,2% en 2020. En *El Telégrafo* [Economía]. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/fmi-decrecimiento-economia-ecuador>

Alegría, L. (26 de agosto de 2019). Citi: Perú sería el tercer país más golpeado de la región por la guerra comercial. En *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/citibank-peru-seria-el-tercer-pais-mas-golpeado-de-la-region-por-la-guerra-comercial-noticia/>

Allard, J. (26 de junio de 2011). Quién es este Connie Mack que intenta incluir a Venezuela en el listado de países terroristas. En *Fanal cubano* [Blog]. <http://fanalcubano.blogspot.com/2011/06/quien-es-este-connie-mack-que-intenta.html>

Alvarado, C. (2012). *Sobre la crisis del capitalismo*. Ediciones Opción.

Arévalo, G. (julio-diciembre, 2014). Ecuador: economía y política de la revolución ciudadana, evaluación preliminar. *Apuntes del CENES*, 33(58), 109-134. <https://doi.org/10.19053/22565779.3104>

Arranz, J. y Navarro, A. (junio, 1982). Las expectativas racionales en la teoría y en la política económica: una visión introductoria [Serie de información # 2]. <http://nulan.mdp.edu.ar/1183/1/00616.pdf>

Ayala, E. (1993). *Resumen de historia del Ecuador*. Corporación Editora Nacional.

Banco Central del Ecuador. (1977). *El sistema de Cuentas Nacionales*. <http://repositorio.bce.ec:8080/handle/32000/1598>

Banco Central del Ecuador. (2017). *Noventa años del Banco Central del Ecuador. Series Estadísticas Históricas. 1927-2017*. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Anuario/80anos/90%20ANIOS.pdf>

Banco Central del Ecuador. (abril, 2019a). *Estadísticas macroeconómicas. Presentación coyuntural* [Presentación PPT]. <https://contenido.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacro042019.pdf>

Banco Central del Ecuador. (mayo, 2019b). *Información estadística*

mensual # 2007. <https://contenido.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2007052019.htm>

Banco Central del Ecuador. (2019c). *Reporte de pobreza, ingreso y desigualdad* [Presentación PPT]. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/Empleo/PobrezaJun2019.pdf>

Banco Central del Ecuador. (julio, 2019d). *Información Estadística Mensual #2009*. <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>

Banco Central del Ecuador. (abril, 2020). *Información Estadística Mensual #2018*. <https://contenido.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2018042020.htm>

Banco Mundial. (octubre, 2019). *Inflación, precios al consumidor (% anual)* [Estadísticas en línea]. <https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=US%E2%80%9393ZJ>

Baquero, M. (marzo, 2000). Costos y beneficios de la pérdida del señoriaje en Ecuador. *Apuntes de economía*, 11, 1-13. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae11.pdf>

Bárcena, A. (6 de noviembre de 2019). Llegó la hora de la igualdad en América Latina y el Caribe: con urgencia y sin retraso. En *El País* [Tribuna]. https://elpais.com/elpais/2019/11/05/opinion/1572975814_695131.html

Berrocal, F. (noviembre de 2019). *América Latina en la década de los 80*. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/download/16613/20171/>

Brander, J. y Krugman, P. (noviembre, 1983). A “reciprocal dumping

model” of international trade [Abstract]. *Journal of International Economics*, 15(3-4), 313–323. [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(83\)80008-7](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(83)80008-7)

Brenta, N. (2004). Las propuestas de dolarización en América Latina: Rol del FMI, EE.UU. y los *think tanks* en los años ‘90. Ciclos en la historia, la economía y la sociedad, 19(27). http://www.historiapolitica.com/datos/biblioteca/rrii_brenta.pdf

Cámara de Comercio de Guayaquil. (enero, 2018). *El impacto de las Salvaguardias sobre la producción en el Ecuador*. <http://bit.ly/EstudioSalvaguardiasCCG>

CEPAL. (junio, 1997). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1996*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1132/S9730218_es.pdf

CEPAL. (1979). Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera [Cuadernos de la CEPAL, 25]. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27895>

CEPAL. (septiembre, 2005). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2004–2005*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1061/1/2004_2005_es.pdf

CEPAL. (2015). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y El Caribe 2015*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38214-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2015>

CEPAL. (2018). *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2018. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/141/S1800837_es.pdf

CEPAL. (marzo, 2019a). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2018*. http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2018/index.htm

- CEPAL. (2019b). Ecuador. En *Estudio económico de América latina y el Caribe 2019* (pp. 1-9). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44674/122/EEE2019_Ecuador_es.pdf
- Creamer, B. (marzo, 2016). Cuantificación de los subsidios de derivados del petróleo a los hidrocarburos en el Ecuador. *Petróleo al día*, 2, 9-26. <http://www.observatorioenergiayminas.com/archivos/art%C3%ADculos/Petr%C3%B3leo%20al%20d%C3%ADa%202/Petr%C3%B3leo%20al%20d%C3%ADa%20-%20Art.%201%20Creamer-Becerra.pdf>
- Cruz, A. (abril-junio, 2005). ¿Es la dolarización oficial una opción real para las economías emergentes? *Ciencia y Sociedad*, 30(2), 293-315. <http://www.redalyc.org/pdf/870/87030205.pdf>
- Altig, D., Fitzgerald, T. y Rupper, P. (15 de mayo de 1997). *Nueva revisión de la ley de Okun revisada: ¿deberíamos preocuparnos por el bajo desempleo?* <https://web.archive.org/web/20110323004334/http://www.clevelandfed.org/research/commentary/1997/0515.htm>
- Durán, J. (1997). El papel de las ganancias en las Nuevas Teorías del Comercio Internacional. *Macro. Economía & Finanzas*, 15-21.
- Dussel, E. (1988). *Hacia un Marx desconocido. Un comentario de los manuscritos del 61-63*. [https://enriquedussel.com/txt/Textos_Obras_Selectas/\(F\)16.Marx_desconocido.pdf](https://enriquedussel.com/txt/Textos_Obras_Selectas/(F)16.Marx_desconocido.pdf)
- Ekos. (17 de abril de 2019). *Top 25 actores del Rk Empresarial EKOS*. En *Ekos* [Blog]. <https://www.ekosnegocios.com/articulo/top-25-actores-del-rk-empresarial-ekos>
- Erráez, J. (2019). Las especies monetarias en circulación en Ecuador. *Coyuntura Nacional*, 1-5. https://www.cordes.org/publicacion/Nota_reservas_enero.pdf
- Flores, J. (diciembre, 2015). *Influencia del Banco Comercial y Agrícola en la política del período plutocrático en el Ecuador* (tesis de

maestría, Universidad de Guayaquil). <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/9279/1/Flores%20Barzola%2c%20Jose%20Luis.%20%20Influencia%20del%20Banco%20Bomercial%20y%20Agr%c3%adcola%20en%20la%20pol%c3%adtica%20%20del%20per%c3%adodo%20plutocr%c3%a1tico%20en%20el%20Ecuador.pdf>

FMI. (2015). El crecimiento en América Latina disminuirá por quinto año consecutivo [Boletín del FMI]. <http://www.imf.org/external/Spanish/pubs/ft/survey/so/2015/CAR042915AS.htm>

FMI. (20 de marzo de 2019a). *Ecuador: Informe del personal para la consulta del Artículo IV 97de 2019 y la solicitud de un acuerdo extendido bajo el Fondo Extendido – Comunicado de prensa; Informe del personal; y Declaración del Director Ejecutivo para Ecuador*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/03/20/Ecuador-Staff-Report-for-the-2019-Article-IV-Consultation-and-Request-for-an-Extended-46682>

FMI. (octubre, 2019b). *Informes de Perspectivas de la Economía Mundial*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>

García-Sayan, D. (18 de octubre de 2019). Ecuador: ¿volvieron las aguas a su nivel? En *El País* [Abriendo trocha]. https://elpais.com/elpais/2019/10/17/opinion/1571348027_114796.html?prod=REGCRART&o=cerrado&event_log=oklogin

Goldfajn, I. y Olivares, G. (febrero, 2000). Is adopting full dolarization the solution? Looking ad the evidence. *EconPapers*, 416. <https://econpapers.repec.org/paper/riotexdis/416.htm>

Hidalgo, J. (1 de mayo de 2019). ¿De dónde vienen los dólares que requiere la dolarización? En *4Pelagatos* [Archivos columnistas]. <https://4pelagatos.com/2019/05/01/de-donde-vienen-los-dolares-que-requiere-la-dolarizacion/>

INEC. (s.f.). *Características de la Encuesta de Condiciones de Vida*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/condiciones-de-vida/>

INEC. (2016). Reporte de pobreza por consumo Ecuador 2006-2014 [Estudios temáticos]. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/reportePobreza.pdf>

INEC. (2018). *Estadísticas en línea*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/institucional/home/>

INEC. (16 de enero de 2019a). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), diciembre 2018. Pobreza y desigualdad* [Boletín Técnico No. 01-2019-ENEMU]. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2018/Diciembre-2018/Boletin%20tecnico%20de%20pobreza%20diciembre%202018.pdf>

INEC. (16 de octubre de 2019b). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), septiembre 2019. Mercado laboral* [Boletín Técnico No. 04-2019-ENEMDU]. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Septiembre/201909_Mercado_Laboral.pdf

Keynes, J. (1943). Los Postulados de la Economía Clásica. En *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero* (pp. 23-25). Fondo de Cultura Económica.

Krugman, P. (2012). *Acabemos ya con la crisis*. Editorial Planeta Colombiana.

La hora. (4 de junio de 2019). Banco Mundial rebaja a cero el crecimiento económico de Ecuador. En *La Hora*. <https://www.lahora.com.ec/noticia/1102248352/banco-mundial-rebaja-a-cero-el-crecimiento-economico-de-ecuador-en-2019>

López, F. (1999). *Por qué y cómo dolarizar*. ESPOL.

- Ministerio de Economía y Finanzas. (1 de marzo de 2019). *Carta de Intención al FMI*. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/LOI-MEFP-Espa%C3%B1ol.pdf>
- Navarro, F. y Oglietti, G. (21 de noviembre de 2017). Análisis de la Inversión Extranjera Directa en América Latina 1990-2016. En *Celag.org*. <https://www.celag.org/analisis-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-1990-2016/>
- Paredes, G. (abril, 2017). Ecuador: ¿por qué salir de la dolarización? *Revista de la CEPAL*, 121, 149–167. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41152/1/REV121_Paredes.pdf
- Paz y Miño, J. (2002). La Revolución Juliana. Nación, Ejército y Bancocracia. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1143&context=abya_yala
- Pérez, R. (2018). Francisco Urbina Jado. En *Diccionario Biográfico Ecuador* [Blog]. <http://www.diccionariobiograficoecuador.com/tomos/tomo3/u1.htm>
- Pico, J. (1987). *Teorías sobre el estado del bienestar*. Siglo Veintiuno.
- Pozzi, S. (15 de octubre de 2019). La desaceleración global lastra la economía de América Latina. En *El País* [Economía]. https://elpais.com/economia/2019/10/15/actualidad/1571099167_587056.html
- Ricardo, D. (1817/2001). *On the principles of political economy and taxation*. <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3113/ricardo/Principles.pdf>
- Ruiz, A. (julio, 2002). *El proceso de privatizaciones en el Perú durante el periodo 1991-1992* [Serie Gestión Pública 22]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7273/1/S027489_es.pdf
- Santos, T. (9 de enero de 2019). ¿Quiénes promovieron la dolarización

en Ecuador? En *Revista Vistazo*. <https://www.vistazo.com/seccion/pa%C3%ADs/%C2%BFqui%C3%A9nes-promovieron-la-dolarizaci%C3%B3n-en-ecuador>

Schuldt, J. (2000). *Dolarización oficial de la economía: un debate en once actos*. Universidad del Pacífico.

Sebastián, C. (25 de diciembre de 2019). Algunos sofismas del neoliberalismo. En *El País* [Tribuna]. https://elpais.com/elpais/2019/12/24/opinion/1577182836_585932.html

Segovia, A. (19 de julio de 2003). El oleoducto de crudos pesados y su impacto en la economía ecuatoriana. En *América Latina en movimiento* [Blog]. <https://www.alainet.org/es/active/4141>

Vuskovich, P. (1986). *Notas para una discusión sobre Políticas Económicas y la experiencia latinoamericana. Lecturas de Política Económica*. Universidad de Guayaquil.

Juan José Santiago Mejía Alvarado



Economista. Magister y Diplomado en Diseño Curricular por Competencias. Profesor Titular Principal en la Universidad de Guayaquil. Director de la columna económica de Diario Meridiano. Comentarista sobre la realidad nacional en diarios, radios y blocks virtuales. Ha sido docente en la Universidad Laica Vicente Rocafuerte y profesor invitado en la Universidad Laica Eloy Alfaro extensión Bahía. Así mismo ha sido conferencista y ponente en varias universidades del país y del extranjero.

Ha escrito varios libros y artículos científicos en colaboración con investigadores de otras universidades. Se encuentra trabajando en una propuesta de desarrollo redistributivo, simétrico y sustentable para el país. En su vida profesional ha sido Director Nacional de Pacifictel (hoy CNT), director de Presupuesto en la facultad de Comunicación Social FACSQ, y asesor del Colegio de Economistas del Guayas.

Rolando Villavicencio Santillán



Docente Titular de la Universidad Laica VICENTE ROCAFUERTE de Guayaquil, PhD en Educación, Magíster en Gerencia de la Educación, Magíster en Diseño Curricular, Diplomado en Diseño Curricular por Competencias y Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social. Actualmente cursa estudios de posgrado en Comunicación y Marketing Político.

Es Vicerrector Administrativo de la ULVR, donde también se convirtió en el Primer Decano, de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho.

Su trayectoria profesional está marcada por su labor como administrador educativo y docente. Fue Director de la Carrera de Turismo y Hotelería en la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Guayaquil. Ha sido docente de importantes Universidades en las asignaturas de Análisis Socioeconómico, Sociología de la Comunicación, Realidad Nacional, Teorías de la Comunicación, Metodología de la Investigación y Desarrollo de Proyectos de Investigación entre otras. Ha dirigido y participado como docente investigador en proyectos en áreas comunitarias, comunicacionales y ambientales. A su haber posee artículos científicos que abordan temas sociales, educativos, políticos y comunicación social, además de ser conferencista en varios países sobre diversas temáticas.

Entre sus reconocimientos internacionales y nacionales constan ser declarado huésped ilustre de la Ciudad de La Plata-Argentina en el año: 2009, 2010 y 2013 por el Municipio de esa localidad por su labor como miembro de la Asociación Iberoamericana de Institutos Educativos de Hotelería, Gastronomía y Turismo con sede en la Ciudad de La Plata, entidad de la cual actualmente es su Presidente. En el Ecuador se le otorgó el reconocimiento por el Colegio de Periodistas del Guayas a su trayectoria profesional académica en los años 2011 y 2017. La Unión Nacional de Periodistas Núcleo del Guayas le otorgó el premio Pedro Jorge Vera al Mérito Profesional en el año 2017.



ISBN: 978-9942-920-77-5



9 789942 920775